СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 316.012

А. А. Миронова

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СОЦИАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ ГОРОДОМ: СПЕЦИФИКА И ЗАДАЧИ

Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9

В статье рассмотрены специфика и задачи стратегического планирования как механизма социального управления городом. Доказано, что использование практик стратегического планирования в городах позволяет находить новые способы управления процессами, направленными на нахождение социального консенсуса и разрешения противоречий. В статье определены необходимые элементы процесса стратегического планирования и раскрыта его специфика как механизма по координации деятельности различных субъектов управления городом — представителей местной власти, общественных и бизнес-организаций, жителей. Библиогр. 12 назв.

Ключевые слова: социально-территориальная общность, город, стратегическое планирование, социальное взаимодействие, местное сообщество, социальное управление, стратегия.

STRATEGIC PLANNING AS A TECHNOLOGY OF SOCIAL MANAGEMENT OF A CITY

A. A. Mironova

St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

The article describes the strategic planning mechanism and value as a technology of social management of a city. It is proved that the use of strategic planning practices by regional and local authorities encourages finding new ways for managing economic and social processes, achieving consensus among different social groups and stakeholders, solving existing contradictions. Also strategic planning can be the essential part of the set of basic factors, forming the quality of a system of social management of a city. The article determines necessary elements of the strategic planning process and develops its particular features as a technology of coordination of different city management subjects — representatives of local authorities, public and business organizations, citizens. Refs 12.

Keywords: social-territorial community, city, strategic planning, social interaction, local community, social management, strategy.

Город как социальный феномен

Поселения выступают первичным элементом социально-территориальной организации общества, главную роль в которой в современном мире играют города. Каждый тип поселения — это особая форма социального пространства, определяющая различные возможности для получения образования, осуществления профессиональной деятельности, удовлетворения культурных и социальных потребностей.

Города выступают в качестве специфических форм взаимодействия общества и природы. На тот факт, что город выступает как результат разделения труда, указывал еще А. Смит, который определял город как «базар, или рынок, к которому обращаются жители деревни, чтобы обменять свои сырые продукты на готовые изделия. Этот товарообмен и снабжает жителей города как материалами для работы, так и средствам существования» [1].

В социологическом поле анализа первые эмпирические исследования проблем города были проведены представителями Чикагской школы, одним из которых был теоретик социологии города Р. Парк, для которого город представлял удобный «локус исследования», так называемую «социальную лабораторию» [2], где особенности человеческого поведения концентрировались на обозримом и сравнительно малом пространстве. Через такое понимание проявляется системное свойство города — способность к самовоспроизводству и саморазвитию.

Последователь Р. Парка Л. Вирт связывает сообщество с обязательно присущим ему свойством — территориальным расположением: «Территориальные границы современных сообществ не могут быть проведены на основе какого-то единственного критерия. Каждый важный интерес в жизни сообщества может иметь разный диапазон влияния и подвергаться, в свою очередь, ответным влияниям извне косвенного и отдаленного типа» [3, p. 56]. Конкретизируя термин «сообщество» Л. Вирт указывает, что он обозначает групповую жизнь, рассматриваемую с точки зрения симбиоза, а термин «общество» — групповую жизнь, рассматриваемую с точки зрения консенсуса. Территориальная база, распределение в пространстве людей, институтов и деятельностей, тесная совместная жизнь на основе родства и органической взаимозависимости, общая жизнь, базирующаяся на взаимном соответствии интересов, обычно характеризуют сообщество [3, p. 52]. Интересы, таким образом, становятся основанием для обозначения группы людей, объединенных общей территорией и термином «сообщество».

В целом в большинстве новых социологических теорий город изучается как социально-пространственная система, поскольку свои специфические свойства она обнаруживает в пределах определенного пространства. Роль территории в отношениях человека и среды его жизнедеятельности при этом все в большей мере усиливается и раскрывает дополнительные возможности анализа.

Итак, город представляет собой социально-территориальную общность людей (общность по поселению), занятых несельскохозяйственной деятельностью и воспроизводящих в процессе самоорганизации базовые процессы своей жизнедеятельности. То есть город может рассматриваться и как специфическая социальная группа, которая вступает в социальные отношения в их территориальном проявлении. Объективной основой формирования общности по поселению выступает разделение труда, виды которого всегда территориально локализованы.

Территория выступает критерием пространственной определенности общности через локализацию ее элементов (отдельных городов) в пространстве общества, позволяет выделить городскую социальную общность из других типов социальных общностей (классы и т. д.). Критерием, обособливающим ее от сельской социальной общности, будет признак различия промышленного и сельскохозяйственного труда.

Таким образом, в качестве социального феномена город может выступать только как специфическое объединение общественных индивидов, социально-территориальная общность, основу которой в виде отдельной подсистемы составляет городское население (социум или сообщество).

Кроме того, в социологии используется и другое понятие — «местное сообщество». Это понятие можно определить не только как «территориально-хозяйственное объединение, но историческая, культурная, соседская общность, способная как субъект управления на основе совместных ценностей (сопричастности к «малой родине», ответственности перед сообществом) преобразовать местное хозяйство, улучшить социальные условия проживания в соответствии с интересами своих граждан, постоянно изменяя качество жизни в лучшую сторону» [4].

Специфика социального управления городом будет заключаться в признании особых форм социального взаимодействия внутри местного сообщества, основанных на взаимных интересах и ценностях.

Такое социальное управление, в основу которого закладываются интересы и ценности городского социума (местного сообщества), приобретает особую значимость в контексте целей стратегического планирования города.

Специфика городского стратегического планирования

Сущность городского стратегического планирования можно определить как «вид управленческой деятельности, состоящий в разработке… целей развития города на стратегическую перспективу и механизмов их достижения, реализация которых призвана обеспечить его эффективное функционирование на основе своевременной адаптации к изменяющимся условиям внешней среды» [5].

В другом определении (канадского специалиста в сфере стратегического планирования регионов Л. Хонкастла) внимание акцентируется уже на роли в управлении внутригородских структур и значении процесса стратегического планирования как координирующего и согласовывающего действия различных элементов, участвующих в управлении. Под стратегическим планированием он понимает «систематический подход к формированию будущего… и определению местным сообществом перспективных направлений развития, а также целей и стратегий, необходимых для достижения выбранных направлений; это средство объединения усилий для достижения целей и решения задач, для повышения эффективности стратегических решений» [6].

Само понятие стратегии пришло из корпоративного менеджмента и в общем виде означает конкретный долгосрочный план достижения некоторой цели. Согласно второму, более распространенному, взгляду на понимание данного термина, стратегией называется долгосрочное качественно определенное направление развития предприятия, касающееся сферы, средств и формы ее деятельности, системы внутрипроизводственных отношений, а также позиций предприятия в окружающей среде (т. е. здесь в основе — выбранное направление деятельности, а не сама деятельность как план).

Понятие стратегии легло в основу концепции стратегического управления, возникшей как ответ на вызовы и угрозы внешней среды: усиление ее нестабильности, рост глобализации, обострение и кардинальное изменение конкурентной

борьбы. По Хиггенсу, стратегическое управление представляет собой «процесс управления с целью осуществления миссии организации посредством управления взаимодействием организации с ее окружением» [7], Пирс и Робинсон определяют стратегическое управление «как набор решений и действий по формулированию и выполнению стратегий, разработанных для того, чтобы достичь цели организации» [8]. Таким образом, ключевым признаком данного типа управления в организации можно считать процессы, направленные на достижение ее цели (миссии) и реализуемые в условиях постоянного взаимодействия с внешней средой.

Стратегическое планирование в общем случае представляет собой процесс определения целей организации (социально-хозяйственной системы) и их изменений, а также ресурсов, необходимых для их достижения, и политики, направленной на приобретение и использование этих ресурсов [9]. Данное определение сложилось как обобщение опыта стратегического планирования в крупных организациях (корпорациях). В отличие от оперативного, стратегическое планирование [10] выступает содержательной частью стратегического управления, связанного с преобразованиями в перспективе и включающего в себя комплекс следующих действий:

1. Познание возможных вариантов развития.
2. Моделирование будущего: формирование системы показателей и мероприятий, определяющих будущее развитие социально-экономических процессов.
3. Доведение показателей и мероприятий до непосредственных участников хозяйственной и общественной жизни.
4. Подкрепление этой системы соответствующими стимулами для того, чтобы доведенные показатели и мероприятия идентифицировались субъектами хозяйственной и общественной жизни, т. е. воспринимались ими как свои и вызывали желание действовать в соответствии с ними в нужном для общества направлении.
5. Контроль за ходом достижения показателей и мероприятий.
6. Корректировка системы показателей и мероприятий в связи и ввиду изменившихся условий.

В рамках макросистем общий смысл стратегического подхода к перспективам во многом будет близким к тому, что реализуется в ходе стратегического управления успешными корпорациями. Главное заключается в отходе от сугубо ситуативного реагирования на изменения среды и переходе к реагированию упреждающему, предусматривающему заблаговременное включение в действие новых факторов, способных в той или иной степени целенаправленно менять саму среду [11].

Кроме того, стратегическое планирование «как корпоративное планирование носило информационный характер, потом постепенно переросло во всеобъемлющее планирование, которое фокусирует внимание на спецификации целей и на средствах их достижения» [12]. Изменился, таким образом, и набор его функций: помимо информационной, стратегическое планирование на макроуровне включает прогнозно-аналитическую и координационную функции.

Значение и функции стратегического планирования в социальном управлении городом

С переходом от народнохозяйственного директивного планирования к стратегическому численно и качественно состав субъектов плановой деятельности изменился. Планирование стало инструментом управления не только государственных органов, но и иных участников, вовлеченных в процесс плановой и посредством ее — управленческой деятельности. Изменился характер связей и социальных взаимодействий, стали реализовываться принципы социального управления городом и городским сообществом.

Важными поэтому становятся включение в систему современных управленческих технологий элементов стратегического анализа, более широкое его использование и в процессах среднесрочного текущего планирования.

На современном этапе развития стратегического планирования меняется набор его функций для городского управления в целом. На первый план чаще выходит не решение проблем грамотного и в дальнейшем эффективного функционирования городских планировочных инфраструктур и производств, формирования экономически устойчивых институтов. Снижая тем самым приоритет отраслевого подхода, первоочередными становятся учет и прогнозирование социальных условий, которые возникнут в перспективе реализации стратегии. Планирование трудовых ресурсов, сети социальных учреждений и т. д. зависит от вектора развития, заданного стратегией.

Уже недостаточно вкладываться в инфраструктуру, на нынешнем этапе необходимо искать механизмы координации и консолидации усилий, разработки инструментов вовлечения местного сообщества в процесс управления городом. Город в лице местного сообщества имеет возможность самостоятельно проектировать задачи и планировать свои ресурсы, расставлять приоритеты.

В процессе разработки стратегического плана города и работы с ним основная функция местных властей сводится к тому, чтобы оценить текущие социальные запросы населения и базисные ресурсы города, способствовать развитию взаимодействия участников всего процесса. Это позволяет не только увеличить интеграцию бизнес-сообщества в деятельность и управление социальными объектами и структурами, но и усилить социальное участие всего городского населения в управленческом процессе. При этом каждый из участников выступает равноправным субъектом этого процесса, а возникающее чувство вовлеченности в процедуры городского управления оказывает позитивное влияние на степень доверия населения к властям и проводимой ими политике, улучшает социальный климат города в целом.

Позволяя координировать позиции субъектов по поводу будущего развития территории, в процессе стратегического планирования реализуется, таким образом, принцип социального участия всего городского сообщества, что ведет к усилению управленческой роли и степени сопричастности каждого участника по отношению к организованным действиям по развитию города.

Местное сообщество становится активным субъектом управленческих практик, которые необходимо рассматривать в контексте реализации новых форм социального взаимодействия, основанных на общности интересов и ценностей го-

рожан. Таким образом, члены местного сообщества как субъекты управления координируют и согласовывают свои позиции по поводу общих целевых ориентиров и задач посредством реализации механизма социального партнерства.

Стратегический план должен определять характер социальных связей между различными элементами городского сообщества на перспективу посредством выполнения координационной функции и формировать отношения между различными участниками управленческого процесса (местным сообществом — внутри него, а также между ним и органами местной власти) как партнерские. Являясь по типу индикативным, стратегическое планирование позволяет усилить «субъект-субъектный» характер взаимодействия, осуществляемого на всех этапах реализации и корректировки плана. Его значение, таким образом, состоит в том, чтобы, задав вектор развития и спрогнозировав социальные результаты деятельности вовлеченных в общий процесс сторон, определить ролевые функции участников будущего процесса управленческого взаимодействия.

Одним из критериев повышения качества социального управления на уровне города становится степень вовлеченности местного сообщества в процедуру разработки, в особенности в процесс реализации стратегии. Для этого в практику работы со стратегией включаются: общественные слушания по конкретным вопросам, публикации и кампании в средствах массовой информации, общественные приемные и «горячие телефоны» и т. д.

Роль стратегического планирования в повышении качества социального управления городом состоит также в том, что оно выступает управленческим механизмом, ориентирующим на кооперацию все задействованные стороны: власть, бизнес, наука и образование, гражданское общество.

Таким образом, сегодня заметно меняются место и роль стратегического планирования в развитии города. Оно позволяет не только определить характер исполняемых каждым из членов городского сообщества функций, но и посредством согласования интересов и соблюдения приоритетных для всех горожан условий развития повысить качество социального управления городом, эффективность функционирования внутригородских структур и участие различных групп в реализации стратегии. Важно, чтобы на каждом уровне планового процесса — разработки, реализации, корректировки стратегии — реализовывалось участие городского сообщества в лице разных форм собственности организаций и социальных групп.

Эффективное построение системы качественного социального управления городом будет зависеть от диапазона предпринимаемых необходимых элементов процесса стратегического планирования:

- высокой степени вовлеченности местного сообщества в процедуру разработки, в особенности в процесс реализации стратегии;
- ясности в понимании местными органами власти своих функций в процессе стратегического планирования, четкости видения своей роли как организатора;
- соответствия реализуемой стратегии ожиданиям и требованиям различных социальных групп внутри местного сообщества.

Наполнение данными элементами процесса стратегического планирования позволит достигнуть социальных целей и повысить качество городского социального управления.

Поскольку город рассматривается в статье как социальная система, основу которой составляет социальная общность людей, проживающих на его территории, представляется необходимым учитывать в процессе стратегического планирования, прежде всего, социальные характеристики и условия жизнедеятельности населения (текущие и прогнозируемые) как базовые в создании перспективного видения городского развития.

Посредством стратегического планирования должен создаваться механизм общественного диалога различных социальных групп и власти. Необходимо, чтобы процесс стратегического планирования учитывал интересы жителей городов, развивал их социальную активность, позволял местному сообществу представить свои проекты и принимать участие в формировании будущего своего города. Посредством стратегического планирования должна происходить институционализация в жизнедеятельности городов новых ценностей развития общества и укрепляться идея устойчивого развития.

Литература

1. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: ЭКСМО, 2007. 383 с.
2. *Park R. E.* The city. Chicago; London: University of Chicago. 1967. 442 p.
3. *Wirth L.* The scope and problems of the community // Publications of the Sociological Society of America. Vol. 28 (May 1933). P. 52–56.
4. *Иванов В. Н.* Местное сообщество — субъект реализации концепции устойчивого развития // Местное самоуправление в России: сборник статей / под ред. В. Б. Зотова. М.: Ось-89, 2003. С. 120–132.
5. *Жилкин С. Ф.* Формирование системы стратегического планирования комплексного развития города: научные основы // Вестник СамГУ. 2006. № 8 (48). С. 60–73.
6. *Хонкастл Л.* Будущее любого сообщества зависит от намерений и устремлений жителей: Стратегическое планирование для успешного экономического развития // Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта / под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2004. С. 5–8.
7. *Higgins J. M.* Organizational Policy and Strategic Management: Text and Cases. 2nd ed. Chicago: The Dryden Press, 1983. 721 p.
8. *Pearce J. A., Robinson R. B. Jr.* Strategic Management. 2nd ed. Homewood, III: Richard D. lrwin, 1985. 382 p.
9. *Кинг У., Клиланд Д.* Стратегическое планирование и хозяйственная политика. М.: Прогресс, 1982. 26 с.
10. *Волчкова Л. Т.* Планирование социально-экономического развития: Теория, методология, организация: учебно-метод. пособие. СПб.: Знание, 1999. 8 с.
11. *Кузык Б. Н., Кушлин В. И., Яковец Ю. В.* Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник. М.: Издательство «Экономика», 2009. 97 с.
12. *Бенвенисте Г.* Овладение политикой планирования / пер. с англ.; под ред. М. Калантаровой. М.: Прогресс-Универс, 1994. 38 с.

References

1. Smit A. *Issledovanie o prirode i prichinakh bogatstva narodov* [*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*]. Moscow, EKSMO Publ., 2007. 383 p. (In Russian)
2. Park R. E. *The city*. Chicago, London, University of Chicago, 1967. 442 p.
3. Wirth L. The scope and problems of the community. *Publications of the Sociological Society of America*, vol. 28 (May 1933), pp. 52–56.
4. Ivanov V. N. Mestnoe soobshchestvo — sub"ekt realizatsii kontseptsii ustoichivogo razvitiia [The local community is the subject of realization of the sustainable development concept]. *Mestnoe samoupravlenie v Rossii: sbornik statei* [*Local government in Russia: the collection of articles*]. Ed. by V. B. Zotova. Moscow, Os'-89 Publ., 2003, pp. 120–132. (In Russian)

5. Zhilkin S. F. Formirovanie sistemy strategicheskogo planirovaniia kompleksnogo razvitiia goroda: nauchnye osnovy [The formation of the strategic planning system of the complex city development: scientific basis]. *Vestnik SamGU* [*Vestnik SSU*], 2006, no. 8 (48), pp. 60–73. (In Russian)

6. Khonkastl L. Budushchee liubogo soobshchestva zavisit ot namerenii i ustremlenii zhitelei: Strategicheskoe planirovanie dlia uspeshnogo ekonomicheskogo razvitiia [The future of any community depends on intentions and appetences of sitizens: the strategic planning of the economic development]. *Strategicheskoe planirovanie ekonomicheskogo razvitiia: 35 let kanadskogo opyta* [*strategic planning of the economic development: 35 years of Canadian experience*]. Ed. by B. S. Zhikharevich. St. Petersburg, ICSER Leontief Centre, 2004, pp. 5–8. (In Russian)

7. Higgins J. M. *Organizational Policy and Strategic Management: Text and Cases*. 2nd ed. Chicago, The Dryden Press, 1983. 721 p.

8. Pearce J. A., Robinson R. B. Jr. *Strategic Management*. 2nd ed. Homewood, III, Richard D. lrwin, 1985. 382 p.

9. King W., Cleland D. *Strategicheskoe planirovanie i khoziaistvennaia politika* [*The strategic planning and policy*]. Moscow, Progress Publ., 1982. 26 p. (In Russian)

10. Volchkova L. T. *Planirovanie sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia: Teoriia, metodologiia, organizatsiia: uchebno-metod. posobie* [*The planning of socio-economic development: theory, methodology, organization: study guide*]. St. Petersburg, Znanie Publ., 1999. 8 p. (In Russian)

11. Kuzyk B. N., Kushlin V. I., Jakovets I. V. *Prognozirovanie, strategicheskoe planirovanie i natsional'noe programmirovanie: uchebnik* [*Forecasting, strategic planning and national programming: textbook*]. Moscow, "Economy" Publ., 2009. 97 p. (In Russian)

12. Benveniste G. [*An aquirement of policy of planning*] (Russ. ed.: Benveniste G. *Ovladenie politikoi planirovaniia*. Ed. by M. Kalantarovoi. Moscow, Progress-Univers Publ., 1994. 38 p.).

Статья поступила в редакцию 10 апреля 2015 г.

Контактная информация

Миронова Анна Алексеевна — аспирант; aamironova@list.ru

Mironova Anna A. — post graduate student; aamironova@list.ru