

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЛЕНИНСКОГО РАЙОНА ЕВРЕЙСКОЙ АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ)

С.В. Лаврук

Муниципальное образование «Ленинский район» ЕАО

Планирование известно с древних времен как традиционный компонент управленческой деятельности. В качестве такового оно заключается в предварительном принятии решений, которые были нацелены на достижение определенных результатов в перспективе. Сама же нужда в планировании возникает после того, как завершается формирование предсказанного (спрогнозированного) или предзаданного (требуемого, желательного) будущего состояния объекта планирования.

Конкретная деятельность, реализующая планирование, заключается в разработке последовательности шагов, которые в конечном счете приводят к этому будущему состоянию объекта. Заметим, что в традиционном подходе будущее состояние объекта не зависит от процедуры планирования. Наоборот, определенное до начала планирования, именно оно (будущее состояние объекта) решающим образом ориентирует процесс планирования.

Зачастую на практике планирование является, по сути, рефлекторным реагированием. В этом случае оно сводится к выбору действий, которые пассивно приспособливают объект к изменениям, происходящим во внешней среде. Такое планирование опирается на убеждение в том, что, во-первых, объект планирования не очень сложен, во-вторых, у каждого изменения его состояния, как правило, имеется одна основная причина и, в-третьих, в принципе, можно неплохо спрогнозировать будущее состояние объекта [5, 6].

Но реальные объекты планирования системны. Их поведение изменчиво, поскольку определяется действием большой совокупности взаимосвязанных условий, факторов и процессов, которые определяются тем, что происходит в объекте и во внешней среде. Это означает, что будущее состояние объекта планирования всегда является в той или иной мере неопределенным. Кроме того, решение одних проблем часто сопряжено с появлением других, иногда даже более сложных, чем исходные. Отсюда вытекает следующее важное требование: *система планирования должна быть гибкой, способной адаптироваться к изменениям объекта и внешней среды, т.е. хороший план нуждается в постоянной корректировке* [2, 5, 8, 9].

За последние десятилетия в социально-экономической сфере проявились и усилились обстоятельства, существенно затрудняющие выполнение процедуры планирования на традиционной основе [3, 4]. Таковыми являются следующие:

- все более сказывается сложность экономики как

системы, при этом увеличивается не только разнообразие входящих в нее элементов, но и число связей между ними;

- усиливается интегрированность локальных экономических систем, внутренние связи становятся все более специализированными;
- возрастает динамизм структурных форм социально-экономической сферы, а также видов технологий, продукции, услуг;
- расширяется номенклатура выпускаемой продукции, усиливается темп ее обновления;
- появляются и развиваются новые отрасли производства, виды и формы человеческой деятельности;
- проявляется территориальная деконцентрация производства, увеличивается степень взаимной зависимости территорий.

В силу этого современные социально-экономические объекты любого уровня не просто системны. Они представляют собой системы, относящиеся, как правило, к классу больших сложных систем. При этом по мере роста сложности таких систем характерной чертой их развития становится высокая степень неопределенности.

В итоге сегодня изменилась основная задача планирования. Теперь она заключается в конкретизации пути активного преобразования не только самого объекта планирования, но и внешней по отношению к нему среды. Как следствие такого подхода процесс планирования становится, в значительной мере, направленным на предотвращение ошибочных действий и на исчерпание совокупности неиспользованных возможностей. Это новое качество данного процесса реализуется особой формой плановой деятельности – стратегическим планированием.

Известно, что стратегическое планирование в экономике имеет ряд отличий от традиционного планирования [4, 8, 9]. Основными из них являются:

- 1) стратегическое планирование ориентируется на долгосрочную перспективу, определенную в виде конкретной цели;
- 2) стратегический план определяет основные направления развития целостного (в системном смысле) элемента экономики (например, региона);
- 3) основной целью стратегического планирования является обеспечение потенциала будущего успешного развития рассматриваемого элемента экономики;
- 4) в стратегическом плане отражаются как существующие, так и новые «ниши» для экономической

деятельности, которые в дальнейшем подлежат заполнению средствами оперативного планирования;

5) стратегическое планирование, как правило, выступает составной частью стратегического управления.

Здесь следует отметить принципиальную особенность структуры процессов стратегического управления. Она содержит три основных компонента: определение долгосрочных перспектив развития объекта; разработка комплекса мероприятий (заданий) по реализации стратегии развития объекта; контроль и выявление основных проблем при реализации стратегии развития объекта. Эти составляющие процессов стратегического управления могут частично совпадать во времени и оказывать влияние друг на друга.

Известно, что эффективная система стратегического планирования должна быть ориентирована на ускоренное достижение стратегических целей, которые формируются в ходе развернутого стратегического анализа. Он требует четкого осмысления того, на какой стадии развития находится объект, и не возможен без эффективной информационной системы, обеспечивающей информационное наполнение процедуры стратегического планирования и управление [5, 8].

В содержании стратегического планирования обычно выделяют два взаимосвязанных аспекта. С одной стороны, такое планирование представляет собой систематизированный, логический процесс, основанный на рациональных процедурах, вполне пригодных к компьютерной реализации. Однако, с другой стороны, оно предполагает искусство прогнозирования, исследования, проведения расчетов и выбора альтернатив.

Основополагающим понятием стратегического планирования является стратегия, под которой понимают определение основных долгосрочных целей и задач развития любого рассматриваемого объекта, утверждение курса действий и распределение ресурсов для достижения этих целей. Необходимо подчеркнуть, что важнейшим этапом работы, предшествующей стратегическому целеполаганию, является системный анализ, стержневое направление которого связано с выявлением и анализом ключевых проблем развития рассматриваемой системы [7].

Указанные проблемы понимаются «как разрывы между результатами жизнедеятельности системы, требуемыми в будущем, и ее же результатами в настоящее время. Таким образом, определить ключевые проблемы системы – значит понять, что необходимо изменить в нынешних результатах ее жизнедеятельности, чтобы прийти к прогнозируемым социально востребованным желаемым результатам» [7].

Еще раз отметим, что рассматриваемые проблемы проявляют себя в результатах функционирования и развития системы. Вместе с тем, основные их причины, как правило, связаны не с процессами функционирования системы, а с присущими ей недостатками (несовершенство структуры системы, невысокое качество использования ресурсов, закрытость по отношению к внешним воздействиям, неоптимальность управления и др.). Фиксация же

конкретных причин в тесной связи с проблемами как их следствиями позволяет определить необходимые системные изменения (т.е. не отдельные локальные изменения в каких-либо компонентах рассматриваемой системы, а такие, которые охватывают все ее звенья и составляющие).

Анализ ключевых проблем системы включает в себя два этапа: а) выявление совокупности актуальных для системы проблем (результат этапа – формирование проблемного поля); б) анализ проблемного поля (результат этапа – построение «дерева» ключевых проблем). В настоящей статье далее речь пойдет о результатах выполнения этих этапов работы.

Сначала кратко охарактеризуем рассматриваемую систему. Муниципальное образование «Ленинский район» Еврейской автономной области расположено на юге области в бассейне реки Биджан. По р. Амур район граничит с Китайской Народной Республикой. Соседние районы ЕАО: на севере – Облученский, на северо-востоке – Биробиджанский, на западе – Октябрьский. Территория Ленинского района – 6,1 тыс. км², численность населения порядка 24,0 тыс. чел. (все население сельское). Плотность населения составляет около 5 чел. на 1 км². Район объединяет 14 сельских Советов, 24 населенных пункта. Обладает развитой сетью автомобильных дорог протяженностью порядка 400 км. Районный центр с. Ленинское расположен в 122 км от г. Биробиджана и в 15 км от порта Нижнеленинское на р. Амур.

Основой экономики района является сельскохозяйственное производство. Площадь земель сельскохозяйственного назначения – свыше 160 тыс. га, причем на долю пашни приходится 43% сельскохозяйственных угодий, сенокосов – 34%, пастбищ – 21%. Промышленное производство в районе развито крайне слабо. Таким образом, налицо диспропорции развития ресурсного потенциала региона, что является первой актуальной проблемой развития Ленинского района как системы.

Важнейшим компонентом ресурсного потенциала для любого региона являются человеческие ресурсы. Динамика этого компонента, отражаемая в его количественных показателях, в значительной мере влияет на результаты жизнедеятельности региона.

Учитывая то, что объект анализа – небольшое по масштабу сельское муниципальное образование Еврейской автономной области, сначала целесообразно рассмотреть динамику численности населения всей области (рис. 1).

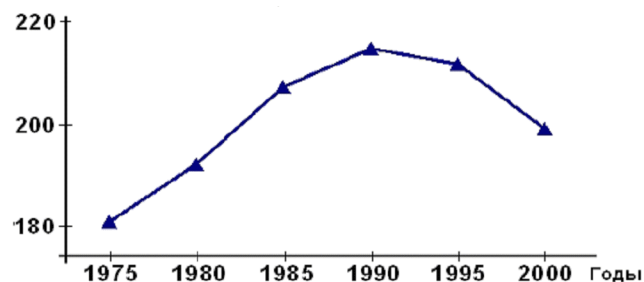


Рис. 1. Динамика численности населения ЕАО за 1975–2000 гг.

Из рис. 1 видно, что 15-летний период роста рассматриваемого параметра в 1990 г. сменился периодом убывания. Появление этой негативной тенденции связано не только с неблагоприятным соотношением интенсивностей процессов рождаемости и смертности. Свой вклад вносит и превышение численности выезжающих за пределы области над количеством приезжающих сюда на постоянное место жительства. Причем такое превышение имеет место в группе населения не старше 30 лет. Выборочные собеседования с отъезжающими показывают, что чаще всего переезд из области за рубеж и в другие регионы России связан с социальной, трудовой, культурной и образовательной привлекательностью нового места жительства.

Естественно предполагать, что динамика, подобная представленной на рис. 1, имеет место и для аналогичной по смыслу характеристики Ленинского района ЕАО – численности его населения.

Для проверки этого предположения была рассмотрена динамика удельного веса численности населения Ленинского района в общей численности населения ЕАО, представленная на рис. 2. Для сравнения здесь приведена динамика аналогичной характеристики Октябрьского района (также сельского), расположенного по соседству с Ленинским. Если бы гипотеза была справедливой, то удельный вес численности населения каждого района не изменялся бы со временем, а его график был бы параллелен оси времени.

Из рис. 2 видно, что выдвинутое предположение не оправдывается. Изменение удельного веса численности населения Ленинского района имеет убывающий по характеру тренд (за 25 лет удельный вес численности населения Ленинского района снизился с 12,9 % до 12,2 %), в то время как изменение удельного веса численности населения Октябрьского района – возрастающий (за 25 лет удельный вес численности населения Октябрьского района увеличился с 6,4 % до 7,5 %).

Это различие свидетельствует о том, что сельская специфика вряд ли играет существенную роль в динамике численности населения Ленинского района. По нашему мнению, для людей явно недостаточна социальная,

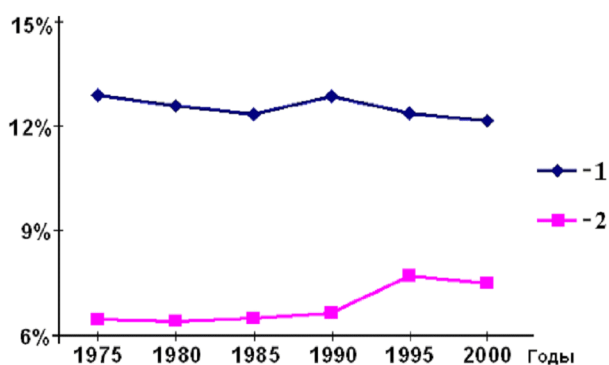


Рис. 2. Динамика удельного веса численности населения районов ЕАО в общей численности населения области в 1975–2000 гг.

Представлены районы ЕАО: 1 - Ленинский район; 2 - Октябрьский район

трудовая, культурная и образовательная привлекательность Ленинского района – и именно это можно назвать в качестве второй актуальной проблемы его развития как системы.

Помимо этого, реально существующие качественные характеристики человеческих ресурсов Ленинского района не соответствуют тем, которые теперь востребованы: низкая инициативность, неумение ориентироваться в сложной обстановке, нежелание брать на себя ответственность, далеко не всегда добросовестное отношение к труду и т.д. Такие разрывы между имеющимися и требуемыми качественными характеристиками человеческих ресурсов представляют собой третью актуальную проблему развития Ленинского района как системы.

С другой стороны, существующие качественные характеристики человеческих ресурсов Ленинского района отражают слабую гражданскую активность людей. В районе мало реально действующих общественных организаций. Наиболее распространенной является пассивная жизненная позиция, уверенность в том, что перемены к лучшему (или к худшему) зависят, в первую очередь, от власти и практически не зависят от отдельного человека. Не преуменьшая роль и значение властных структур, можно сказать, что отсутствие реально действующей общественной составляющей в системе управления представляет собой сегодня четвертую актуальную проблему развития Ленинского района как системы. Появление такой составляющей способно придать системе управления качества мобильности, отзывчивости на изменяющиеся внешние и внутренние факторы и условия. Вместе с тем, известно, что общественность может эффективно участвовать в формировании и принятии управленческих решений стратегического характера [1].

Существенным барьером развития района стала структура доминирующих ценностей, сложившаяся за несколько поколений советского периода. Многие люди не принимают на ценностном уровне складывающуюся жизнь в целом. Такие люди не проявляют готовности участвовать в процессе совершенствования жизни, готовности изменяться самим. Система образования, которая могла бы кардинально изменить эту ситуацию, все еще ориентирована не на формирование самостоятельно мыслящих и действующих личностей, а на подготовку к поступлению в вузы. Иными словами, по-прежнему средство (готовность к получению профессионального образования) является фактической целью деятельности системы общего образования.

Но общее образование, имеющее такую ориентацию, не может стать фактором развития сельского района. Наоборот, оно каждый год выпускает молодых людей, стремящихся уехать за пределы области для получения высшего образования (причем совсем не обязательно по призванию) и крайне редко возвращающихся обратно.

Между тем, образование, понимаемое как система формирования самостоятельно мыслящих и действующих личностей, а не как система наполнения знаниями, которые необходимы для поступления в вузы, способно

стать мощной производительной силой, преобразующей регион. Выявление образовательных запросов на перспективу (имеются в виду, прежде всего, перспективы развития района) и упреждающее их удовлетворение – таким должен быть стратегический ориентир вектора развития системы образования. *Разрыв между существующим и требуемым характером деятельности системы образования представляет собой пятую актуальную проблему развития Ленинского района как системы.*

Наконец, рассмотрим динамику развития сельского хозяйства что для любого региона – основы экономики Ленинского района ЕАО. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что хотя динамика объема валовой продукции сельскохозяйственного производства района выглядит относительно благополучной, его роль в области, характеризуемая относительными показателями, за 25 лет имеет явную тенденцию к снижению (рис. 3).

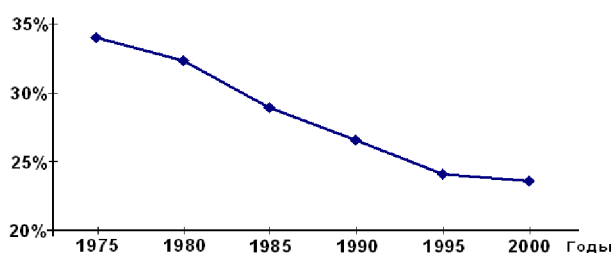


Рис. 3. Динамика удельного веса валовой продукции сельскохозяйственного производства Ленинского района в валовой продукции сельскохозяйственного производства ЕАО в 1975-2000 гг.

Таким образом, угроза утраты роли сельскохозяйственной «житницы» ЕАО представляет собой шестую актуальную проблему развития Ленинского района как системы. В значительной мере такая угроза усиливается тем, что в районе отсутствует существенная по объему промышленность, перерабатывающая продукцию сельскохозяйственного производства.

Шестая проблема иллюстрируется также динамикой удельного веса различных видов продукции растениеводства Ленинского района (рис. 4).

Осмысление названных выше проблем как иерархической системы позволяет сформировать «дерево» проблем, решение которых и будет означать развитие Ленинского района ЕАО. Это позволит в будущем конкретизировать «дерево» целей стратегического плана развития этого района.

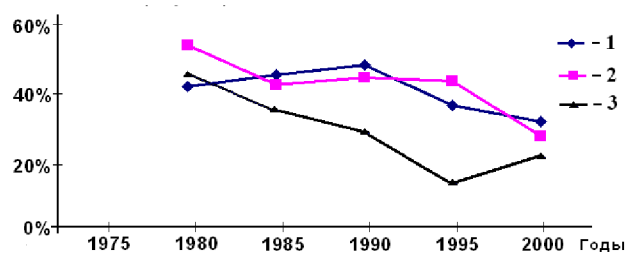


Рис. 4. Динамика удельного веса валового сбора отдельных видов продукции растениеводства Ленинского района в валовом сборе тех же видов продукции растениеводства ЕАО в 1975-2000 гг. Представлены данные по следующим видам продукции растениеводства: 1) зерновые культуры; 2) соя; 3) картофель

ЛИТЕРАТУРА:

1. Аналитические материалы региональной стратегической команды Саратовской области // Ключевые проблемы региональных образовательных систем: Опыт анализа / под ред. А.М. Моисеева. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002, С. 101-124.
2. Ансофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989.
3. Богданов С.С., Петров А.Н., Сигов В.И. Стратегия социально-экономического развития районных центров России. М.: Пресс-сервис, 1997.
4. Дашевская Г.М., Китникова В.Г. Методы стратегического планирования (зарубежный опыт). М.: Экономика, 1992.
5. Карлофф Б. Деловая стратегия. М.: Экономика, 1991.
6. Кинг У., Клиланд Д. Стратегическое планирование и хозяйственная политика. М.: Прогресс, 1982.
7. Моисеев А.М. Анализ проблем – необходимый инструмент стратегического анализа // Ключевые проблемы региональных образовательных систем: Опыт анализа / под ред. А.М. Моисеева. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. С. 15-58.
8. Стратегическое планирование: Учебное пособие / под ред. проф. А.Н. Петрова. СПб.: Знание, ГУЭФ, 2003.
9. Стратегическое планирование и управление: современное состояние: Монография / под ред. проф. А.Н. Петрова и доц. Л.Г. Демидовой. СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2002.