

**Переслегин Сергей Борисович** — президент Фонда работников науки и культуры «Энциклопедия», научный руководитель проектной группы «Знаниевый реактор».

**Sergey B. Pereslegin** — “Encyclopedia” foundation of science and culture employees.



## Рекомендации к механизму взаимодействия локальных стратегий и их интеграции в рамках субъекта Федерации

### Содержание проблемы

Как уже обсуждалось [1], взаимодействие Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изм. и доп.) (далее — 172-ФЗ) и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 131-ФЗ) приводит к возникновению двух информационных потоков: нисходящего — от уровня Федерации «вниз» и восходящего — от муниципальных

образований (МО) «вверх». Эти потоки встречаются на уровне субъекта Федерации.

Субъект Федерации вынужден занимать сборочную позицию. В процессе своего стратегического планирования он должен соотноситься как с федеральными документами, так и с продуктами стратегирования МО. Ему также требуется учитывать «рамочные» прогнозы (например, научно-технологический) и принимать во внимание отраслевые и корпоративные стратегии.

УДК 338.2

Взаимодействие Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изм. и доп.) (далее — 172-ФЗ) и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 131-ФЗ) приводит к возникновению двух информационных потоков: нисходящего — от уровня Федерации «вниз» и восходящего — от муниципальных образований (МО) «вверх». Эти потоки встречаются на уровне субъекта Федерации. Автором предложены несколько сборочных схем, интегрирующих локальные стратегии в рамках стратегического планирования субъектов Федерации. Все эти схемы, хотя и опираются на определенный исторический опыт, носят несколько умозрительный характер. Их адаптация к управленческой практике — дело ближайшего будущего.

### Ключевые слова

Субъект Федерации, стратегическое планирование, стратегия муниципального образования, территориальное районирование.



И «верхние», и «нижние», и «отраслевые» прогнозы и стратегии выступают на уровне субъекта Федерации в двух ипостасях. Во-первых, они задают систему «рамки» на собственное перспективное планирование субъекта Федерации, то есть модифицируют *пространство стратегического выбора*. Во-вторых, они могут содержать прямые распоряжения «сверху» и конкретные решения, уже принятые и выполняемые «внизу»: в муниципальных образованиях или на структурообразующих предприятиях. Такие положения

➤ Избыточность стратегирования обеспечивает его устойчивость, поскольку избыточное пространство стратегирования при срыве той или иной отдельной стратегии не разрушается, а лишь трансформируется.

стратегия должна включать в себя в неизменном виде, и с ними нужно как-то соотносить собственные стратегические императивы (рис. 1).

При этом необходимо учитывать, что *размеры и географическое положение России вынуждают страну к мультистратегичности*, поэтому одна, пусть и великолепная, стратегия федерального уровня не может быть транслирована на все субъекты Федерации. С другой стороны, сами субъекты Федерации также отличаются значительными размерами, неоднородностью и сложностью; Пермский или Красноярский край часто называют «Россией в миниатюре». Следовательно, стратегия субъекта Федерации не должна передаваться «для исполнения» в муниципальные образования (даже если бы это не противоречило требованиям 131-ФЗ).

Мультистратегичность подразумевает сложность, разнообразие, *избыточность стратегирования*.

## Recommendations to the Mechanism of Local Strategies' Interaction and Their Integration Within the Subject of the Federation

Interaction of the Federal Law № 172-FZ of June 28, 2014 "On Strategic Planning in the Russian Federation" (with amendments) (hereinafter referred to as "172-FZ") and the Federal Law № 131-FZ of October 6, 2003 "On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" (hereinafter referred to as 131-FZ) causes two information flows: the downstream — from the Federation level "downwards" and the upward stream — from the municipal districts (MD) "upwards". These flows meet at the level of the subject of the Federation.

The author suggests several assembly schemes that integrate local strategies within the framework of strategic planning of the subjects of the Federation. All these schemes, although being based on a certain historical experience, remain rather conceptual. Their adaptation to management practice is a matter of the nearest future.

### Keywords

Subject of Federation, strategic planning, strategy of municipal district, territorial districting.

Именно избыточность стратегирования обеспечивает его устойчивость, поскольку избыточное пространство стратегирования при срыве той или иной отдельной стратегии (пусть даже и федерального уровня) не разрушается, а лишь трансформируется.

Но избыточность и сложность мультистратегичности подразумевают высокие требования к «сборочному уровню». Субъект Федерации в процессе своего стратегирования *принуждается к творчеству: он должен не только интегрировать локальные стратегии, но и учитывать последствия взаимодействия таких стратегий*<sup>1</sup>.

Эта задача трудна, поскольку в соответствии с принципом избыточности «сложность умозрения, положенного в основание некоторой деятельности, должна превышать сложность этой деятельности», вследствие чего смена масштаба — и тем более необходимость одновременно учитывать несколько масштабов (МО, субъекта Федерации, РФ) — предполагает соответствующий рост сложности.

В действительности задачу взаимодействия неоднородных стратегий вообще никто и никогда не ставил, и в этом отношении 172-ФЗ является несомненной инновацией<sup>2</sup>.

Можно помыслить несколько сборочных схем, интегрирующих локальные стратегии в рамках стратегического планирования субъектов Федерации. Понятно, что все эти схемы, хотя и опираются на определенный исторический опыт, носят несколько умозрительный характер. Их адаптация к управленческой практике — дело ближайшего будущего.

### Стандартизация стратегий

В индустриальном и отчасти постиндустриальном подходе неоднородные стратегии стремятся свести к однородным, что предполагает процедуру стандартизации. При этом в жертву, как правило, приносится одно из важнейших качеств стратегии — ее уникальность. С другой стороны, потеря разнообразия при стандартизации не обязательно будет фатальной: вполне возможна процедура, при которой стратегия останется уникальной в рамках МО (уникальность «для себя»), но при этом будет укладываться в общую сборочную схему на уровне субъекта Федерации (унификация «для верхнего уровня»).

Строго говоря, «форматы стратегии» и «эскизы стратегии» — инструменты стандартизации, позволяющие содержательно собирать на уровне субъекта Федерации документы, предоставленные МО. При этом поте-

ри разнообразия не происходит, поскольку в рамках предложенных требований к форматам вопрос об уникальности данной локальной стратегии (почему она является стратегией Пскова, а не Новгорода, Тюмени, а не Сургута) считается ключевым.

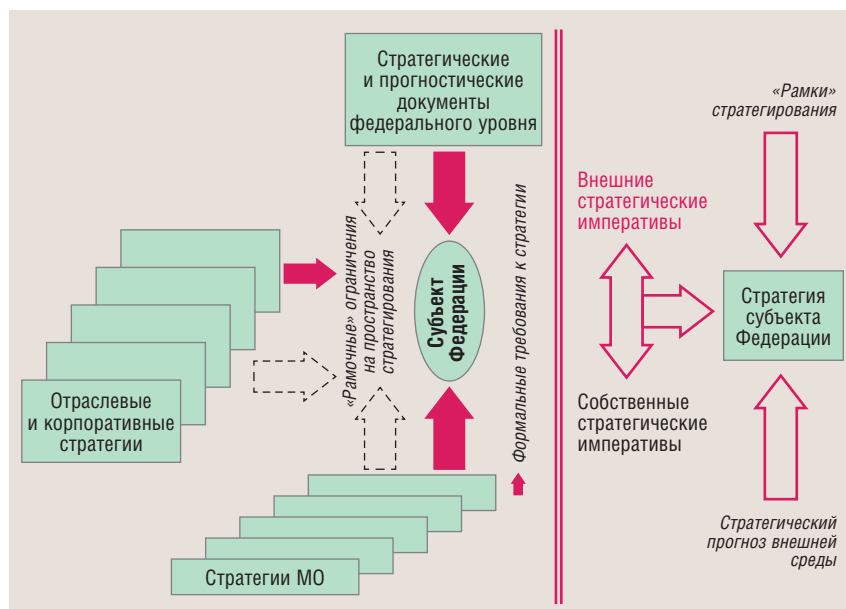
Мы полагаем, что в рамках процедуры стандартизации из стратегии МО должны быть выделены неизменяемая часть («ядро») и вариативная часть («интерфейс»).

«Ядро» отвечает на следующие базовые вопросы.

- Какие вызовы и угрозы стоят перед данным МО?

Рисунок 1

Процесс стратегического планирования субъекта Федерации



➤ **Субъект Федерации в процессе своего стратегирования принуждается к творчеству: он должен не только интегрировать локальные стратегии, но и учитывать последствия взаимодействия таких стратегий.**

- Каково стратегическое решение, принятое МО (что, как, когда, в какой последовательности оно собирается делать)?
- Что выполнение этого решения даст субъекту Федерации (на что он может рассчитывать, на что он должен рассчитывать)?
- Что потребуется от субъекта Федерации для исполнения данного решения?

«Ядро» также содержит «неизбежное будущее» данного МО, то есть сообщает руководству субъекта Федерации, что в данном МО непременно будет происходить в течение цикла стратегирования (и с чем в связи с этим руководству субъекта придется считаться).

«Интерфейс» учитывает, что взаимодействие данной локальной стратегии с другими локальными стратегиями (через субъект Федерации) приведет к некоторым изменениям в ней. Возможность таких изменений может предполагаться заранее — тогда «интерфейс» должен содержать описание возможных альтернатив.

Важно, что стратегия МО не обязательно сводится только к «ядру» и «интерфейсу». В ней могут быть и собственные разделы, вообще не соотносимые с «верхними» уровнями стратегирования (рис. 2).

Подобная структура документа может быть распространена на все уровни стратегирования, включая федеральный.

Следует иметь в виду, что даже скрупулезное следование стандарту стратегирования всеми муниципальными образованиями не освобождает субъект Федерации от творческой и весьма сложной работы по содержательной «сборке» стратегий.

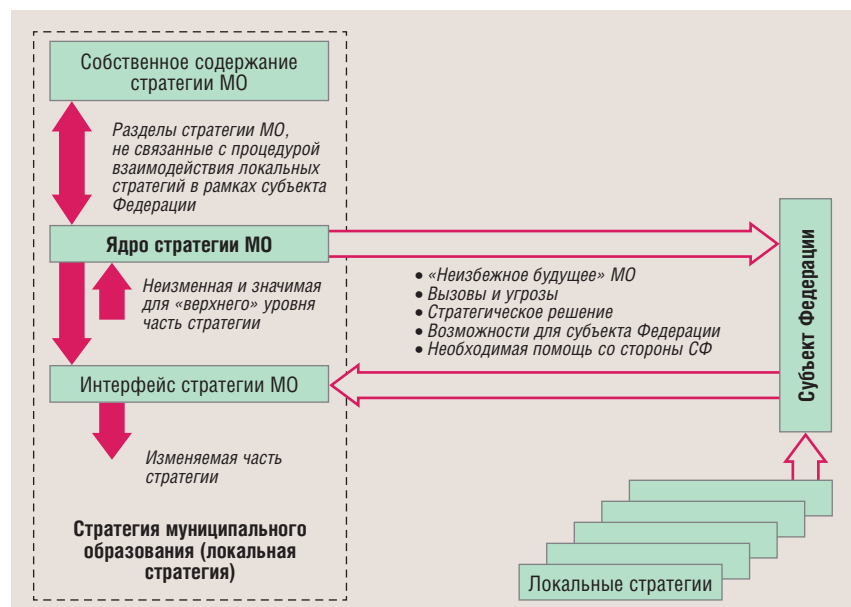
Этот процесс можно организовать тремя способами.

Во-первых, одна и та же рабочая группа может разрабатывать как стратегию субъекта Федерации, так и большую часть стандартизированных локальных стратегий по заказам МО. В такой схеме стратегии интегрируются непосредственно на людях (разработчиках). Подобная техника проста, естественна и обеспечивает примерно одинаковое качество стратегирования на всех уровнях. Ее недостатком является неизбежная потеря разнообразия и сложности: даже при очень тщательной работе с обязательным выездом «на места» одна рабочая группа не сможет выделить *значимое разное* во всех муниципальных образованиях.

Во-вторых, интеграцию стандартизированных стратегий с учетом их взаимного влияния может осуществить специалист, владеющий техникой сборки. Данная техника пред-

Рисунок 2

Структура стратегии муниципального образования



➤ Даже скрупулезное следование стандарту стратегирования всеми муниципальными образованиями не освобождает субъект Федерации от творческой и весьма сложной работы по содержательной «сборке» стратегий.

полагает наличие в субъекте Федерации этой уникальной компетенции.

В-третьих, сборка может быть осуществлена на рабочем семинаре с участием представителей субъекта Федерации, муниципальных образований, общественности, федеральных экспертов. Такой семинар должен быть проведен в формате «*игры стратегий*», когда задачей игры является понимание оптимальной траектории развития в функциональном пространстве, элементами которой являются стратегии разного уровня.

### «Интернет стратегий»

Современной, то есть соответствующей требованиям VI технологического уклада, формой стандартизации стратегий является «Интернет стратегий».

Содержательно речь идет о переходе от стандартов или регламентов стратегий к *протоколам взаимодействия*. Можно понять это как расширение функций интерфейса локальной стратегии (в терминах предыдущего пункта) при одновременном сужении форматных требований к этой стратегии. Иными словами, *стратегии могут быть любыми*, но к механизмам, прописывающим взаимодействие стратегий с внешним миром, в том числе с другими стратегиями, предъявляется жесткий набор требований<sup>3</sup>. В таком подходе «целым» оказывается сеть стратегирования, а локальные стратегии, включаясь в это «целое», взаимодействуют автоматически.

«Интернет стратегий» предполагает аналогичные изменения в сфере деятельности — «интернет производств». По сути, речь идет о создании инфраструктуры нового уровня,

заменяющей слишком формальные и статичные системы стандартов.

Такая система представляет собой своеобразный «производственный искусственный интеллект». Этой системе требуется свой особый «софт», определяющий отбор предприятий «под задачу», построение производственной конфигурации (в простейшем случае — цепочки), правила взаимодействия в «шлюзе», где «вход» одного предприятия стыкуется с «выходом» другого<sup>4</sup>.

Для нормальной работы такого «сетевого завода» регионального или даже федерального масштаба требуется решение *обобщенной тарифной задачи*, хотя бы для случая простой производственной цепочки.

Здесь «тарифная задача» понимается следующим образом.

Имеется цепочка деятельностей  $A_1 — A_N$ , причем результат деятельности (например, прибыль) создается только на последнем участке цепи. Нужно в одной из трех логик — справедливо, эффективно, безопасно/устойчиво — распределить этот результат по всей цепочке деятельностей. По всей видимости, тарифная задача эквивалентна *факторной задаче*, когда нужно по некоторому критерию оптимизировать процесс, зависящий от группы факторов  $F_1 — F_N$ , причем для обеих задач должен существовать некоторый аналог правил Кирхгофа. К сожалению, в общем виде тарифная задача не решена.

«Интернет стратегий» накладывает ряд неявных «рамочных» ограничений на механизмы стратегического планирования в различных МО, принадлежащих одному субъекту Федерации. Проще всего описать эти ограничения в терминах «*невещественной кооперации*». Муниципальные образования, входящие в сеть стратегирования, должны иметь общее или по крайней мере совместимое «небо» — трансценденцию, онтологию, идеологию — и какое-то представление об *общем будущем*, хотя бы как о потенциальной возможности. Кроме того, должны быть транспарентны программное и нормативно-правовое обеспечение, форматы *BigData* и *DeepData*, обеспечен взаимный доступ к технологиям и ноу-хау.

### Территориальное районирование

Другим подходом к задаче интеграции локальных (муниципальных) стратегий является *техника территориального районирования*. У нее есть по крайней мере то достоинство, что в процессе создания стратегии субъекта Федерации такое районирование все равно делать придется.

Речь идет о разбиении территории субъекта Федерации на *стратегически однородные зоны*<sup>5</sup>. Поиск критерия стратегической однородности является сложной творческой задачей, для которой не установлено общих правил, но на практике обычно районы выделяют по господствующему типу деятельности, что коррелирует с географическими условиями и отчасти с историческими традициями. Опыт территориального районирования в Пермском крае показывает, что все карты пространственной дифференциации края (каркас пространственного развития, административно-территориальное деление, автодорожная сеть, интегральная оценка ситуации в социальной сфере, миграционные ожидания, политико-культурные зоны и т.д.) подобны и выделяют одни и те же стратегические зоны.

Поскольку районы стратегически однородны, задача интегрирования стратегий МО, входящих в район, не представляет проблемы. В этих стратегиях всегда можно выделить общую часть, значимую для субъекта Федерации, и остаточное собственное содержание, которое не передается на следующий уровень стратегирования.

*Общая часть локальных стратегий в этом подходе практически полностью определяется критерием стратегической однородности.* Иными словами, она известна заранее и может быть включена в стратегический рисунок субъекта Федерации еще до того, как соответствующие муниципальные образования завершат такт стратегирования.

В этом подходе субъект Федерации учитывает локальные стратегии МО автоматически, еще на стадии создания эскиза стратегии. Разумеется, реальные муниципальные стратегии внесут свои коррективы, но именно коррективы, а не коренные изменения.



➤ Поиск критерия стратегической однородности является сложной творческой задачей, для которой не установлено общих правил.

При использовании техники территориального районирования *локальные стратегии собираются через процедуру разрезания региона.* Само выделение стратегически однородных зон и является способом организации взаимодействия локальных стратегий.

### Кластеризация

Интересным форматом техники территориального районирования является кластеризация. Практически *кластер может рассматриваться как проектная форма интеграции локальных стратегий в рамках стратегического планирования субъекта Федерации.*

В настоящее время базовыми документами, регламентирующими деятельность промышленных кластеров на территории РФ, являются:

- Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (интересно, что этот закон содержит прямую отсылку к закону № 172-ФЗ);
- постановление Правительства РФ от 31 июля 2015 г. № 779 «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров».

Следует также принимать во внимание некоторые документы предшествующего периода, которые устарели, но содержат ряд полезных определений. В первую очередь:

- распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»;
- приказ Минэкономразвития России от 16 февраля 2010 г. № 59;
- Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (письмо Минэкономразвития России от 26 декабря 2008 г. № 20615-АК/Д19).

Согласно этим документам, *территориальные кластеры (кластеры) — объединение предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, связанных отношениями территориальной близости и функциональной зависимости в сфере производства и реализации товаров и услуг. При этом кластеры могут размещаться на территории как одного, так и нескольких субъектов Российской Федерации.*

В стандартных (западных) определениях кластер — это общность территории и взаимосвязанные бизнесы, развернутые на этой территории. Руководство Российской Федерации понимает кластеры как способ организации советских территориально-производственных комплексов (ТПК) в условиях рыночной экономики. Следует учесть, что ТПК и создавались как своеобразные интеграторы, если не локальных стратегий (тогда

такое понятие отсутствовало), то локальных планов.

Можно понимать кластер как способ территориальной организации *технологического пакета*<sup>6</sup>.

В условиях перехода к VI технологическому укладу под современным кластером следует понимать:

- единство территории;
- реализацию на этой территории технологического пакета, то есть наличие базовой и замыкающей технологии;
- единство инфраструктур;
- единство институциональных решений;
- наличие конечных продуктовых технологий, ассоциированных либо с территорией (хозяйственный кластер), либо с некоторым рынком (экономический кластер), возможность кластера тем или иным способом регулировать этот рынок;
- (факультативно) наличие остальных технологий, входящих в ТП.

Кластер характеризуется:

- базовой деятельностью;
- масштабом (территория, валовой производимый продукт, количество работающих);
- уровнем интегрированности;
- сложностью системы деятельности.

Бизнесы участников кластера могут быть взаимосвязаны:

- общими целями и задачами, прежде всего реализацией в рамках кластера единого нового технологического пакета;
- общими инфраструктурными решениями, в том числе общими новыми постиндустриальными и когнитивными структурами;
- общими институциональными решениями в рамках специализации кластера;
- общими деятельностями в рамках вертикальной структуры кластера.

В настоящее время проектируются специфические продвинутые формы кластеров, в том числе следующие.

- Мини-кластер, то есть 3–5 объектов, связанных единой транспортной и энергетической инфраструктурой и общим производственным процессом.

- *Кластер-среда*, например кластер — технологическая среда, или кластер — социальная среда, или кластер — умная территория:

- очень большое количество элементов структуры;
- изменчивость этой структуры (наличие ближнего порядка при отсутствии дальнего);
- существование автоматических механизмов перетока ресурсов между видами деятельности, в том числе кадровых и финансовых ресурсов;
- возможно, и другие процессы самоорганизации;
- волновые процессы как основные процессы в средовом кластере (в отличие от гомеостатических в государственных системах и индуктивных в системных кластерах).

- *Вертикальный кластер*, который характеризуется высоким уровнем сложности, в частности высоким отношением размерности пространства деятельности на некоторой территории к площади этой территории (отношение плотности кластера к площади территории). Плотность кластера — отношение сложности продукта или услуги к числу элементов производственной цепочки. Вертикальный кластер — система сложных взаимообусловленных деятельности и организованностей на некоторой территории.

- *Кластер «двойного назначения»*, то есть возможность:

- одновременно реализовывать мирные и военные функции;
- функционировать как в экономическом (рыночном), так и в хозяйственном сценарии;
- одновременно функционировать в рамках V (постиндустриального) и VI (трансиндустриального) технологических укладов.

- *Кластерный центр превосходства*. Термин «Центр превосходства» широко использовался на совещании по стратегии научно-технического развития РФ при участии Президента РФ. Мы будем понимать его в трех смыслах:

- как создание в рамках кластера *глубоких инноваций*<sup>7</sup>;
- как создание в рамках кластера технологий и инженерных конструкций двойного назначения, которых за пределами РФ нет и которые по тем или иным причинам не

могут быть там созданы — *элементов превосходства*;

– как организацию метаморфного, изменчивого, кластера, реализующего так называемый машинный сюжет<sup>8</sup>, то есть являющегося социальной машиной, производящей глубокие инновации и элементы превосходства.

*Выбор типа кластера, определение структуры кластера, целей и задач спецорганизации кластера и представляют собой механизм интеграции локальных стратегий через кластерообразование.*

*Пример* (выделено то, что касается территориального районирования и кластеризации как форматов сборки локальных стратегий).

*«Концепция стратегии восстановления Кизеловского района в рамках мультистратегического подхода к экономическому развитию Пермского края»*

*(по итогам семинара в Усть-Качке, 2013 г., в значительном сокращении)*

В ходе поездки в Кизел, заслушивания вводных докладов, их обсуждения, работы групп выявились следующие особенности Пермского края, которые должны быть учтены при создании как региональной стратегии, так и локальных стратегий:

- Урал. Уральские горы с их особенностями;
- древняя горная система, богатая полезными ископаемыми;





- горнозаводская цивилизация как основной исторический вектор (хроностратегия) Пермского края;
- граница Европы и Азии. Вероятная «линия разлома» Российского государства и славянской этнокультурной плиты;
- граничный характер Пермского края, особенности пермяков как жителей границы. Отсюда вытекают требования дополнительности или (взаимо)дополнительности и неопределенности по отношению к культурным кодам края;
- граничный характер превращает Пермский край в перманентную «территорию эксперимента»;
- Предуральский прогиб. Осадочные ископаемые — нефть, газ, уголь, калийные соли. С учетом конъюнктуры мирового рынка это приводит к серьезной экономической неоднородности края;
- уровень неоднородности Пермского края таков, что можно говорить о системе подобию: Пермский край подобен России, Россия подобна Евразии. *Из подобию Пермского края и России в целом вытекает требование мультистратегичности в условиях очевидной логистической и транспортной недостаточности территории. Локальные стратегии должны быть включены в общую логистическую систему, что подразумевает наличие стратегических инвариантов и необходимость своеобразного систематического движения глобальной стратегии в пространстве локальных стратегий. Иными словами, должны существовать ло-*

*кальные (частные) стратегии и правило обхода, обеспечивающие сосредоточение сил для их последовательной систематической реализации. Для того чтобы такая мультистратегичность могла быть построена, должны существовать точки соприкосновения локальных стратегий — стратегические инварианты;*

- *такие инварианты могут быть положены в рамках модифицированного кластерного подхода (мини-кластеры);*
- при этом неоднородность края приводит к фазовой неоднородности его экономики и, следовательно, *фазовой неоднородности кластеров (гибридные мини-кластеры, в которых высокие технологии компенсируют доиндустриальные экономические и логистические схемы);*
- подобие Пермского края и России приводит к тому, что для этой территории значимы общероссийские проблемы: потеря ресурса доверия и поколенческий конфликт. Продолжающийся в стране экономический и пассивный рост (в крае он заметен даже более отчетливо, чем в Москве) создает риск внутренней нестабильности;
- этот риск усугубляется характерным для современного мира столкновением технологического и инженерного подхода к развитию<sup>9</sup>;
- геологическое продолжение Урала на север вплоть до Вайгача, Новой Земли и далее. Это дает определенные перспективы развитию северных территорий Пермского края, особенно с учетом возрастающего интереса к Арктике как в РФ, так и в мире.

## Предпосылки создания концепции

В основу концепции положены следующие положения.

1. Любая стратегия развития Пермского региона должна учитывать горнозаводской характер пермской этнокультурной общности (пермской цивилизации).

Поэтому общим принципом стратегирования края должно быть сначала восстановление, а затем развитие производства, прежде всего промышленного (горнозаводского).

2. На развитие пермской цивилизации существенное влияние оказали географические



особенности местности: Уральские горы, Приуральский прогиб, река Кама, в долине которой располагается весь регион.

3. Исторически и географически регион носил пограничный характер в течение почти всей своей истории. Это привело к преобладанию в культурном коде пермяков паттернов приграничья.

Такие паттерны создают в регионе предпосылки для этногенеза (культурно-цивилизационной мутации).

4. Пермский край подобен России в целом, то есть представляет собой совокупность разнородных экономически, этнически, исторически, культурно районов.

*Это приводит не только к концепции мультистратегичности, но и к требованию слабой зависимости стратегии от состояния инфраструктур и темпов их развития.*

5. Необходимо учитывать, что пассионарный и экономический рост Пермского края оказывает на общую ситуацию двоякое влияние: этот рост создает возможности ускоренного развития, кластерообразования и т.д., одновременно он повышает социальную и экономическую дифференциацию районов, а также увеличивает разницу в доходах обеспеченных и необеспеченных слоев населения.

6. Кризис глобализации, кризис формата мышления, фазовый кризис приводят к реформатированию понятия «территориальный кластер» и к возвращению на новом уровне представлений о «промысле» и «мануфактуре».

<...>

### Содержание концепции

1. Переход в Пермском крае (начиная с КУБа и Березников) к мини-кластерам.

Например, электростанция в Александровске, добыча угля в Кизеле, его коксование в Губахе, металлургический завод в Чусовом, металлургические мини-заводы на шахтных водах в самом Кизеле. Кластер построен на едином производственном процессе, железнодорожной и энергетической инфраструктуре.

*В поселении остаются объекты, не входящие в кластеры: вертикальная логистика.*

*Проектируется не финансовая, но производственная диверсификация.*

*Логика мини-кластеров: советская инфраструктура — индивидуальные промыслы — новые институциональные решения — новые сбытовые сети.*

*Кластер здесь понимается как организационная, коммуникативная, общинная и производственная форма.*

2. Мини-производства, металлургия и металлообработка, оперирующие малыми и сверхмалыми сериями (опытные заводы), производство эксклюзивного оборудования.

Высокотехнологичные промыслы.

Металл, химия, 3D-оборудование, использование финского опыта («Нокиа»).

Речь идет о сетевой распределенной «мануфактуре».

3. Утилизация также рассматривается как промысел.

Циклы по производству и инфраструктуре замыкаются для каждого кластера.

Использование отвалов, шахтных вод для малой металлургии.

4. Нужна проточность трудовых ресурсов между кластерами.

В данной концепции производственная и поселенческая структуры различны на одной территории, что создает напряжения, энерговыделение и способствует проточности.

Такая концепция может быть реализована как гостевая структура с длительным (полгода — три года) сроком проживания.

Предоставление жилья территорией контролируется через культурный код.

Пенсионное вознаграждение в проекте немонетарно (земли, акции, предприятия).  
<...>

## Мультистратегичность

1. Предполагается, что данная концепция, разработанная на Кизеле и Березниках, будет тиражирована и использована для восстановления и развития других промышленных областей Пермского края и РФ. Сами районы в этом случае получают геоэкономическую ренту развития.

2. Предполагается, что будет создан ряд стратегий для экономико-географических районов Пермского края.

В настоящее время видится необходимость по крайней мере в следующих пяти локальных стратегиях.

- *Пилотный проект. Горнозаводской район. Кизел, Березники, Соликамск.*
- *Пермская агломерация: Пермь, Краснокамск, Оханск.*
- *Север. Чердынь, Красновишерск, Гайны, Коса.*
- *Сельскохозяйственный западный район: Кудымкар, Юрла и т.д.*
- *Чайковский.*

3. Каждый из этих регионов обладает своей спецификой, следовательно, стратегии им требуются разные.

Эти стратегии однако должны иметь общие, единые для всего края инварианты. Возмож-

*но, такими инвариантами являются мини-кластерный подход, промысловые формы производства, сохранение культурного кода.*

*Должна существовать точка сборки, замыкания локальных стратегий, порождающая устойчивую региональную идентификацию.*

Например, химический кластер + космический (машиностроительный кластер). Здесь речь идет о кластерах в общепринятом понимании (мега-кластерах), которые могут отчасти выступать как интеграторы продукции мини-кластеров.

*Должен быть разработан механизм упорядочивания локальных стратегий через механизм бюджетирования.*

В настоящее время желательно как можно быстрее выполнить следующие задачи.

Описать культурный код Пермского края и свойства пермского субэтноса.

Проанализировать возможные сценарии изменения пермского субэтноса, в том числе дрейф культурного кода.

*Разработать контуры возможных стратегий развития Пермской агломерации, Севера, Запада, района Чайковского.*

*Разработать детально стратегию развития Горнозаводского района.*

*Оценить вероятные сценарии развития Горнозаводского района Пермского края при различных путях реализации стратегии.*

*Оценить влияние изменений внешних, прежде всего финансовых, факторов на реализацию локальной стратегии Горнозаводского района и мультистратегии Пермского края.*

Рассмотреть различные технологические сценарии реализации замкнутого производственного цикла в рамках мини-кластера Кизеловского угольного бассейна, оценить экономическую эффективность такого цикла по стандартным методикам, разработать корректную методику оценки эффективности



замкнутых циклов, учитывающую экологическую и иные составляющие.

Проанализировать возможные сценарии развития КУБа, Березниковского и Соликамского районов с учетом перспектив реализации стратегии мини-кластеризации, а также с учетом вероятного изменения системы расселения в крае и РФ.

*Пример.* Ранжирование регионов Российской Федерации применительно к задаче инновационного развития РФ (из «Прогноза научно-технологического развития Российской Федерации», выполненного в 2008 г., значительно сокращено).

В период 2008–2028 гг. система расселения в РФ будет изменяться в соответствии с современными трендами:

- 1) произойдет постепенная ликвидация деревень и поселений традиционной фазы развития вместе с вымиранием части населения;
- 2) основная масса жителей РФ, как и сейчас, будет сосредоточена в городах, преимущественно крупных;
- 3) пригородные массивы значительно вырастут и, вероятно, изменят административную подчиненность с областной на городскую;
- 4) по мере развития транспорта в трехчасовом радиусе крупных городов будут формироваться города-спутники, административно подчиненные мегаполису;
- 5) возрастет значение и масштаб российских «мировых городов» Москвы и Санкт-Петербурга;
- 6) в категорию «мировых городов» войдут Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, возможно, также Новосибирск, Томск, Красноярск, Иркутск, с некоторой вероятностью — Владивосток;
- 7) ускорится процесс создания агломераций (Вологда — Череповец — Шексна, Белгород — Воронеж, Большой Иркутск, Большая Москва и т.д.). Мыслимо даже создание макроагломе-

рации, системой «островов» соединяющих Санкт-Петербург, Новгород, Тверь, Москву;

8) в большинстве сценариев развития страны в связи с повышением интереса к арктическому шельфу, приближением к малому климатическому оптимуму, возрождением и развитием Северного морского пути сохраняются и увеличивают свое значение в каркасе расселения северные города: Мурманск, Салехард, Воркута, Норильск — Дудинка, Тикси, Певек, Анадырь;

9) в тех же сценариях в связи с разработкой шельфа Охотского моря предусматривается развитие западного побережья Камчатки (Октябрьский, Усть-Большерецк, Озерновский), восточного побережья Охотского моря (Магадан, Охотск), севера Сахалина (Оха);

10) развитие связей России со странами АТР увеличит значение комплекса Владивосток — Находка, который при определенных условиях может вырасти в агломерацию, и комплекса Южно-Сахалинск — Анива — Корсаков;

11) городские каркасы будут создаваться везде, где существуют и развиваются новые технологии. Города будут группироваться в «инновационные созвездия».

Анализируя региональные доктрины, стратегии, программы развития, отчеты регионов об их экономической деятельности, заявки региональных исследовательских центров



на получение грантов для проведения НИР и НИОКР, можно условно разделить регионы на четыре большие группы: *сырьевые, обслуживающие, инновационные и вымирающие*.

К *сырьевым регионам* мы отнесем те, где технологический пакет «Энергетика» в каких-то своих субпакетах (прежде всего нефть и газ, затем — электроэнергия, затем — уголь) представлен в избытке, а ТП «Продовольствие» и ТП «Транспорт» присутствуют, хотя, возможно, нуждаются в достройке. В сырьевых регионах технологический пакет «Новые технологии»<sup>10</sup> не развит или развит слабо. Пример: Ханты-Мансийский АО.

К *обслуживающим регионам* отнесем регионы, в которых развит технологический пакет «Транспорт», практически отсутствует «Инновационный мейнстрим», но развит до той степени, что продукцию можно вывозить за пределы региона, по крайней мере один из ТП:

- «Продовольствие» (пример: Астраханская область);
- «Черная металлургия» (пример: Липецкая область);
- «Цветная металлургия» (пример: Читинская область);
- «Химическая промышленности» (пример: Тульская область);
- «Субпакеты ТП «Машиностроение» за исключением перечисленных выше (пример: Курганская область).



Обслуживающие регионы промышленного типа, как правило, дефицитны по энергетике и заинтересованы в ее достройке, регионы сельскохозяйственного типа удовлетворены состоянием энергетике только потому, что промышленная активность региона минимальна.

К *инновационным регионам* мы отнесем регионы с развитым пакетом НТ, не только имеющие исторически сложившиеся научные и образовательные центры, но и предъявляющие современные исследования, разработки, опытные образцы и коммерческие продукты в области технологического мейнстрима: по нано-, био-, инфотехнологиям. Примеры: Москва, Калужская область.

К *вымирающим регионам* относятся те, которые являются дотационными по продовольствию и энергетике, дефицитны по транспорту и кадрам, теряют социальный капитал, не способны породить адекватного лидера региональной политики. Пример: Кировская область.

Локомотивом постиндустриальных изменений в РФ будут инновационные регионы. Территории, не отстаившие свою культурную уникальность, будут либо утилизированы под потребности инновационного развития, либо оставлены людьми как малопригодные для инсталляции индустриального образа жизни.

Первая развилка, которая делит регионы на два класса, — это выбор между ресурсностью и дефицитностью. Если регион является дефицитным по всем основным ресурсам — минеральному сырью, человеческому капиталу, транспортной связности, ландшафтам и плодородным почвам, жизненным форматам, культурной уникальности — иными словами, относится к вымирающим, то бесполезно рисовать какие-либо траектории, кроме медленного опустынивания этих земель или же быстрого, директивного, их опустынивания с субсидируемым правительством РФ переселением жителей в ресурсные области с дефицитом кадров.

Что касается ресурсных регионов, то есть имеющих хотя бы один из ключевых ресурсов — люди, их компетенции и квалифика-

➤ Территории, не отстоявшие свою культурную уникальность, будут либо утилизированы под потребности инновационного развития, либо оставлены людьми как малопригодные для инсталляции индустриального образа жизни.

ции, ландшафты, их уникальность, плодородие почв и система развитого сельского хозяйства, транспортный узел или инфраструктура дорог, трубопроводов и т.д., исторически промышленный центр, разработанное или хотя бы разведанное месторождение ценных руд, АЭС на территории, и др., — то мы вправе выстраивать и затем анализировать различные траектории их движения. В сущности, такие регионы имеют перед собой следующий выбор:

- сохранить свой статус — сырьевой, обслуживающий сельскохозяйственный, обслуживающий промышленный, инновационный;
- деградировать, то есть снизить свой статус;
- развиваться, то есть повысить свой статус (при этом инновационный регион приобретает новый статус — мирового города или когнитивного региона).

Лишь последний выбор интересен с точки зрения анализа сценарных траекторий.

**Траектория 1. Достижение высокого качества жизни — развитие пакета «Новые технологии» — обеспечение безопасности региона в рамках новой экономической реальности**

По этой траектории начала движение Свердловская область. Первым шагом ее руководства стала борьба за качество жизни, что привело к соответствующему изменению ее положения в рейтинге: в социальной сфере область перешла с 35-го места на 6-е. Этот успех расширил свободу маневра — появилась возможность делать серьезные вложения в развитие технологического мейнстрима. К 2020 г. область займет прочные позиции в российской экономике, выстроит свою специализацию не только на российском, но и на мировом уровне (например, как оператор утилизации

РАО/ОЯТ) и обеспечит экономическую безопасность. Тогда настанет время вкладывать средства в ландшафтный дизайн, работу с кадрами (в частности, в превращение проектируемого сейчас Евроазиатского университета в крупнейший образовательный центр континента), региональное потребление. Интересно, что в этом сценарии Свердловская область, вероятно, будет продавать некоторые свои индустриальные технологические пакеты (или скорее их наименее рентабельные элементы) соседним регионам, сохраняя за собой лишь критические, замыкающие технологии.

**Траектория 2. Ориентация на развитие любой ценой, технологический прорыв**

Регион принимает рискованную стратегию выстраивать на своей территории преимущественно высокотехнологическое производство, сбрасывать индустриальные активы, работать с человеческим капиталом, организовывать управление инновационным процессом с выходом на создание линейки коммерческих продуктов/услуг. Инвестиции в создание «упаковки» этих продуктов, их брендинг и маркетинг. Инсталляция и пропаганда форматов жизни, опирающихся на потребление этого продукта/услуги, создание системы метафор в литературе и кинематографе (или привлечение уже созданных образов и метафор с их ребрендингом).

Далее в случае успеха регион оказывается перед выбором: переориентироваться на создание следующего поколения инновационных технологий или же на совершенствование созданных технологий и эксплуатацию уже признанного рынком бренда.

Если выбирается «стратегия совершенствования», то это «устойчивое развитие» региона, эксплуатация достигнутого успеха, достижение нового качества жизни в регионе и обеспечение экономической безопасности для своего поколения. Но далее возможен вариант Детройта: двадцать лет назад процветающий автомобильный центр сегодня представляет собой умирающий город с разрушенными вокзалами, театрами, небоскребами и виллами.

По такому пути может пойти, например, Обнинск и Дубна.

### **Траектория 3. Инновационный улей**

Регион представляет собой огромную инновационную площадку подо все. Это своеобразный инновационный Голливуд. Здесь создается и сюда привозится все новое. Здесь оно изучается, производится, апробируется, взрывается, происходит его правовое обеспечение, брендинг и т.д.

Регион питается за счет того, что заказчики тратят огромные средства на обучение персонала и поддержание существования территории, представляющей собой инновационный полигон, нормативно-правовой офшор.

Регион реализуется как творческий офшор с запредельными возможностями. По такому пути может пойти, например, Пермская область или Удмуртия. Первым условием такого выбора должно быть большое свободное пространство на территории и смелость принять на себя организационную рамку глобального инновационного эксперимента. Второе условие — исторически сложившаяся специфика работы с новыми технологиями, наличие соответствующего кадрового потенциала.

### **Траектория 4. Специализированный офшор**

Более дешевая и простая версия траектории 3: регион рассматривается как полигон для инновационных продуктов определенного типа.



Например, Северная Осетия может претендовать на роль специализированной территории для подготовки работников МЧС и других российских полувоенных формирований.

### **Функционально-целевой подход (кодификатор целей и задач)**

Механизмом сборки локальных стратегий может быть кодификатор целей и задач региона. В этом случае цели первого, второго и третьего уровня выбираются таким образом, чтобы локальные стратегии МО, крупных предприятий и корпораций можно было непосредственно встраивать либо в сам кодификатор, либо в предлагаемые им проектные решения. Конечно, создание такого кодификатора предполагает глубокое знакомство руководства региона с проблемами территорий, в том числе с проблемами ведущих муниципальных образований.

Говоря простым языком, в этой технике регион определяет собственные цели и задачи, затем анализирует локальные (муниципальные) стратегии на предмет их соответствия этим целям и задачам и включает нужное не столько в свою стратегию, сколько в свою проектность, обслуживающую эту стратегию.

Со своей стороны, МО могут либо воздействовать на кодификатор целей и задач, добавляя в него позиции если не первого, то второго-третьего уровня, либо же пользоваться возможностями, которые предоставляет кодификатор, для привлечения ресурсов субъекта Федерации для собственных стратегических нужд.

Достоинством техники интеграции стратегий через кодификатор является простая генерация стратегических ориентиров, вплоть до «количественного» языка KPI, а также удобство бюджетного обеспечения стратегического планирования.

### **Проектный подход. TOP. Управляющие компании**

От функционально-целевого подхода можно перейти к проектному, когда сборка локальных стратегий осуществляется вокруг масштабного проекта — регионального или даже национального.

В этом случае из региональных стратегий убирается все, что является лишним или ненужным в рамках проекта. Проект образует внешнюю по отношению к стратегии рамку, и основное свойство стратегии — выделять важное и концентрировать ресурсы во имя этого важного — здесь контролируется проектом. В этом отношении проектная сборка стратегий лишь опосредованно способствует развитию муниципальных образований.

Интеграция стратегий в этой технике сводится, во-первых, к удалению лишнего и, во-вторых, к использованию обслуживающих проект инфраструктур для маневра ресурсами между локальными стратегическими направлениями.

Проектный подход позволяет привлечь ресурсы федерального Центра — по крайней мере в виде налоговых преференций. С другой стороны, это дает федеральному Центру возможность контролировать процесс стратегирования, в том числе на уровне муниципального образования.

Так, например, создание территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР или ТОР) регламентируется законом № 473-ФЗ и предполагает создание управляющей компании, которая, действуя на территории МО, контролируется Правительством РФ:

«Управляющая компания — акционерное общество, которое определено Правительством Российской Федерации в целях осуществления функций по управлению территорией опережающего социально-экономического развития и сто процентов акций которого принадлежат Российской Федерации...». И далее: «В состав наблюдательного совета территории опережающего социально-экономического развития входят представители уполномоченного федерального органа, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а также управляющей компании». Конечно, оговаривается, что «в состав наблюдательного сове-

та также включаются представители территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов и территориальных объединений работодателей с правом принимать участие в решении вопросов о доле иностранных работников, привлекаемых резидентом территории опережающего социально-экономического развития. Представители резидентов территории опережающего социально-экономического развития могут приглашаться для участия в заседаниях наблюдательного совета».

Дополнительно оговорено: «В случае если в границы территории опережающего социально-экономического развития входит городское или сельское поселение, управляющая компания осуществляет указанные в пп. 2, 4–7 части 1 настоящей статьи функции в отношении такого городского или сельского поселения на основании соглашения о передаче полномочий, заключенного между уполномоченным федеральным органом, управляющей компанией и соответствующим органом местного самоуправления».

В этой технике интеграцией локальных стратегий в пределах ТОР занимается управляющая компания<sup>11</sup>, а в пределах региона — государственный орган, ответственный за реализацию проекта (например, Министерство по развитию Дальнего Востока). В любом случае руководство субъекта Федерации избавлено от необходимости решать эту задачу и лишено связанных с ней полномочий и преференций. ■

ПЭС 16117 / 27.07.2016

#### Примечания

1. Конечно, сегодня эта задача представляется чисто теоретической: муниципальные образования практически не принимают участия в процедуре стратегирования. Соответствующие положения закона № 172-ФЗ не выполняются вообще или выполняются формально, то есть МО полностью следуют за стратегией вышестоящей инстанции. Однако рост конкуренции между муниципальными образованиями с неизбежностью приведет к появлению содержательных стратегий низшего уровня.

2. Интеграция военных стратегий (от уровня армии к фронту и далее) предполагала однородность материала и его сравнительно простую масштабируемость. Это не совсем верно для действий флота, но там, в абсолютном



большинстве случаев, отсутствуют стратегии нижнего уровня, и интегрировать нечего. Что же касается механизма взаимодействия нескольких слабо связанных флотов (Россия / СССР, Великобритания, США), то Россия вообще не нашла — и, вероятно, не искала — приемлемого решения этой задачи, Великобритания использовала ручное управление вместо стратегического, и только в США была создана адекватная стратегия использования одного флота для поддержания господства на двух океанах. Эта стратегия носила инфраструктурный характер и опиралась на владение Панамским каналом. В рамках советской системы управления, восходящей к работам КЕПС (Комиссии по естественным производительным силам России) через Госплан к механизмам пятилетнего планирования, не ставилась задача мультистратегичности, неестественная в рамках индустриальной фазы развития. Вообще говоря, задача интеграции стратегий нескольких уровней естественно возникает в процессе управления научными исследованиями, но до сих пор их и не стратегировали, хотя можно надеяться, что закон № 172-ФЗ сдвинет эту тему с мертвой точки.

3. Иначе говоря, стандартизируются не стратегии, а возможности их взаимодействия. Аналогичным образом в Интернете стандартизируются не компьютеры и их программное обеспечение, а способы подключения компьютеров к единой сети. Для этого был создан стандарт передачи данных, которому подчиняются сетевые протоколы.

4. Рынок может считаться примитивной формой Интернета производств, где все взаимодействие между предприятиями организовано через закон спроса и предложения, то есть протокол выстраивается через единственный параметр — прибыль. Такая система обеспечивает экономический рост, но и приводит к нарастающим кризисам перепроизводства — перепотребления. В конечном счете она приводит к деградации ресурсной базы. Задачей является, если так можно выразиться, переход от экономической электротехники к хозяйственной электронике: создание сложных форм взаимодействия между входами и выходами гибких, способных к быстрым трансформациям производственных систем.

5. В сущности, мы сталкиваемся со специфической формой тарифной задачи. Регион (субъект Федерации) рассматривается как сумма территорий, требуется в какой-то содержательной логике распределить ресурс развития между этими территориями.

6. Технологический пакет (ТП) включает в себя генетически и функционально связанную совокупность техноло-

гий, обладающую системными свойствами. Технологии, входящие в пакет, взаимозависимы, развиваются совместно, в процессе развития модифицируют друг друга. Технологический пакет как целое реализует одну из социально значимых потребностей личности, группы или общества в целом. В технологическом пакете выделяется *базовая технология*, делающая пакет возможным, и *закрывающая технология*, которая придает совокупности технологий системные свойства и превращает эту совокупность в технологический пакет.

7. Глубокая инновация — создание технологий, являющихся базовыми для технологических пакетов, в настоящее время не существующих и не проектирующихся, причем конечные продуктовые технологии этих пакетов должны создавать *взаимообусловленные системы новых рынков*. Создание глубокой инновации — способ управления рынками и системами рынков.

8. Для метаморфного машинного сюжета характерны цикличность развития; восходящий характер (следующий цикл отличается не только от предыдущего, но и от всех предыдущих, для вертикального кластера это подразумевает возрастание сложности); *кластерная акселерация* (ускорение, «подкручивание») процессов организации кластерных цепочек во время цикла, их разрушение и реформатирование при смене циклов.

9. Технологический подход подразумевает глобализацию, глобальные рынки, технологические стандарты, ориентацию на формальную прибыль, менеджмент. Инженерный подход работает в условиях глокализации (регионализации), учета культурных и экономических особенностей территорий, внутренних рынков и государственных заказов.

10. В 2008 г. к новым технологиям относили так называемый научно-технологический мейнстрим: нано-, био-, информационные технологии, технологии природопользования.

11. Вплоть до: «подготавливает предложения о внесении изменений в генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов, *схемы территориального планирования муниципальных районов*, в границах которых расположена территория опережающего социально-экономического развития, а также *в правила землепользования и застройки указанных муниципальных образований*».

### Источник

1. Проблема стратегирования развития научных исследований в РФ // Экономические стратегии. 2017. № 1. С. 60–71.

### Reference

1. Problema strategirovaniya razvitiya nauchnykh issledovaniy v RF [The Problem of Strategizing Scientific Research Development in the Russian Federation in View of Requirements of the Federal Law № 172-FZ “On Strategic Planning in the Russian Federation”]. *Ekonomicheskie strategii*, 2017, N 1, pp. 60–71.