

УДК 332.145

Об оценке стратегий социально-экономического развития крупнейших городов Урала*



Антипин И.А.

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры региональной, муниципальной экономики
и управления Уральского государственного экономического
университета (Екатеринбург)

Статья посвящена анализу процессов стратегического планирования и управления в Российской Федерации, в том числе их основным проблемам, а также оценке стратегий социально-экономического развития мегаполисов Урала. Проведена оценка стратегий социально-экономического развития Екатеринбурга, Перми и Уфы, сформулированы рекомендации по их совершенствованию. Доказана прямая взаимосвязь между качеством стратегии и социально-экономическим развитием. Даны предложения по дальнейшему развитию процессов стратегического планирования в Российской Федерации. Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в акцентировании внимания и доказательстве, что оптимальное выстраивание стратегии социально-экономического развития территорий различных иерархических уровней, ее грамотная реализация и т.д. обуславливают прогрессивность их социально-экономического развития.

Ключевые слова: стратегия, стратегическое планирование, стратегическое управление, крупнейший город, стратегия социально-экономического развития города, конкурентоспособность города.

Существенное изменение содержания и форм социально-экономического развития Российской Федерации обуславливает функциональные и структурные изменения в управлении экономическими процессами. В связи с этим в практике государственного и муниципального управления все большее распространение получают новые управленческие технологии и инструменты социально-экономического развития, основанные на использовании комплексного, стратегического подхода. Все эти новые элементы развития по-разному проявляются и воспринимаются регионами и муниципалитетами. Вместе с тем возникает необходимость унификации инструментов, методик, механизмов, применяемых при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития.

Необходимость совершенствования инструментария стратегического планирования, стратегий социально-экономического развития обусловлена совокупностью взаимосвязанных обстоятельств [1]:

- во-первых, появлением новых тенденций и закономерностей регионального и муниципального развития;
- во-вторых, включением накопленного опыта стратегического планирования в управленческую практику. Разработка стратегий социально-экономического развития становится внутренней необходимостью, определяемой потребностями территорий различных иерархических уровней;
- в-третьих, недостаточным использованием в практике региональных и муниципальных стратегий (а в последние годы – межрегиональных и межмуниципальных) как инструментов обеспечения сбалансированного устойчивого развития в условиях динамичной внешней среды;
- в-четвертых, усложнением объектов стратегического планирования, появлением новых. Например, макрорегиона или части территории субъекта Российской Федерации и т.д.

* Работа выполнена при финансовой поддержке Международного научного фонда экономических исследований академика Н.П. Федоренко. Проект № 2018-122.

Уральскими исследователями Я.П. Силиным, Е.Б. Дворяждиной и И.А. Антипиным в 2018 г. сформулированы проблемы, которыми обладают процессы стратегического планирования в Российской Федерации:

1. Отсутствие полного методического обеспечения, необходимого в процессе разработки и реализации документов стратегического планирования;
2. Несовершенство законодательства в сфере стратегического планирования;
3. Не вполне эффективная координация процессов стратегического и территориального планирования и управления;
4. Недостаточно полная проработка состава участников процессов стратегического планирования и неоднозначность организационных основ;
5. Отсутствие разработанных единых механизмов реализации документов стратегического планирования и стратегического контроля [2].

Следует отметить еще одну немаловажную проблему, характерную современным процессам стратегического планирования в Российской Федерации, – недостаточность механизмов вертикальной и горизонтальной интеграции документов стратегического планирования (стратегий социально-экономического развития различных территориальных уровней, стратегий социально-экономического развития и «отраслевых» стратегий) и т.д.

Соответственно, высокий уровень необходимости совершенствования процессов формирования и реализации стратегий социально-экономического развития территорий предопределили содержание исследования.

Цель настоящей статьи заключается в оценке современных редакций стратегий социально-экономического развития мегаполисов Урала, определении взаимосвязи между качеством стратегии муниципального образования и его социально-экономическим развитием, а также разработке предложений по совершенствованию процессов стратегического планирования в Российской Федерации.

В научной литературе существуют множество определений стратегического планирования, так или иначе отражающих сущность и специфику этого процесса. Стратегическое планирование, в частности на территориальном уровне, следует рассматривать как минимум в двух взаимосвязанных аспектах – как процесс и как деятельность [3].

В России стратегическое планирование стало активно формироваться как институт со второй половины 1990-х гг. Среди особенностей российских процессов стратегического планирования следует отметить тот факт, что стратегии территорий (городов, субъектов Российской Федерации и всей страны в целом) разрабатывались в условиях отсутствия соответствующего законодательства. Первым городским современным документом стратегического

планирования, бесспорно, можно назвать Стратегический план Санкт-Петербурга, утвержденный в 1997 г. [4]. В последующие годы постепенно стратегии социально-экономического развития разрабатывались и утверждались в крупнейших и крупных городах, по праву являющихся пионерами в стратегическом планировании в Российской Федерации [5].

Настоящая статья основана на авторской оценке современных редакций стратегий социально-экономического развития крупнейших городов Урала. Выполнен их анализ по основным этапам цикла стратегического управления:

- анализ среды – внутренней, внешней, используемые методы стратегического анализа;
- целеполагание – миссия, генеральная цель, декомпозиция целей, используемые методы стратегического анализа [система («дерево») целей, система («дерево») проблем, причин и т.д.], иные категории стратегического характера (бренд, образ, стратегическое видение, девиз и т.д.);
- структура стратегии – направления, приоритеты, программы, проекты и т.д.;
- механизмы реализации стратегии;
- система стратегического контроля (мониторинга и управления реализацией стратегии).

Учитывая тот факт, что стратегия социально-экономического развития Челябинска [6] разработана и принята до 2020 г. (в 2009 г.), а у остальных мегаполисов Урала – до 2030 года (в более поздние сроки), автор считает более корректным провести оценку стратегий социально-экономического развития трех городов – Екатеринбурга, Перми и Уфы.

Екатеринбург [7].

Анализ среды. Представлен подробный анализ внутренней и внешней (место города в региональной и национальной экономике, сравнение с городами-миллионниками Российской Федерации) среды. Применен SWOT-анализ.

Целеполагание. Определена миссия – усиление Екатеринбурга как российского центра образования, наукоемкого производства и высокотехнологичного сервиса, встроенного в региональные, национальные и глобальные экономические процессы и обеспечивающего конкурентоспособность городской экономики и комфортность городского пространства для жизнедеятельности населения. Также определена генеральная цель – обеспечение достаточно высокого и устойчиво повышающегося качества жизни нынешних и будущих поколений горожан. Представлена четкая декомпозиция целей (достижение генеральной цели предполагает реализацию ряда основных стратегических подцелей, которые затем становятся целевыми векторами внутри каждого из стратегических направлений, а основные задачи стратегических направлений – целями реализации стратегических программ). Помимо этого, прописаны стратегическое видение и девиз города.

Структура стратегии. Довольно четкая. Определены семь стратегических направлений, каждое из которых состоит из стратегических программ, которые, в свою очередь, включают в себя стратегические проекты. Дополнительно разработана стратегия пространственного развития.

Механизмы реализации. Представлена четкая взаимосвязь стратегического, среднесрочного и краткосрочного (тактического) планирования и управления.

Мониторинг и управление реализацией. В каждом стратегическом направлении определены показатели эффективности и представлены их прогнозные значения. Также определена процедура мониторинга и управления реализацией стратегии.

Основные рекомендации по совершенствованию стратегии:

– необходима более четкая структура раздела «Стратегия пространственного развития». Не совсем понятно, по какой причине число стратегических направлений внутри Стратегии пространственного развития (их 3) отличается от числа стратегических направлений общегородской стратегии (их 7);

– рационально вернуть направление стратегического развития, в котором более четко координируется социально-экономическое и территориальное развитие города. В первой и второй редакциях Стратегического плана развития Екатеринбурга это было восьмое стратегическое направление.

Общий вывод об уровне проработанности (качественности) стратегии. Стратегический план развития Екатеринбурга – добротный, проработанный, жизнеспособный документ, координирующий и социально-экономическое и территориальное развитие города.

Пермь [8].

Анализ среды. Фрагментарно и бездоказательно представлен анализ внутренней среды. Анализ внешней среды отсутствует. Методы стратегического анализа среды не представлены.

Целеполагание. Миссия не сформулирована. Определена стратегическая цель – повышение качества жизни населения на основе инновационного развития экономики города. Декомпозиция целей отсутствует. Цели и задачи социально-экономического развития сформулированы по функционально-целевым направлениям.

Структура стратегии. Определены функционально-целевые направления (их 6). Однако ни одно из них сущностно не раскрыто.

Механизмы реализации. Прописано, что «Основным механизмом реализации Стратегии является план мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Пермь». Однако, в соответствии с ч. 5 ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» план мероприятий по

реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования является самостоятельным документом стратегического планирования, также как и стратегия социально-экономического развития.

Мониторинг и управление реализацией. Выделены такие разделы, как «Система показателей, мониторинг и оценка реализации Стратегии», «Контроль реализации Стратегии», «Корректировка Стратегии» однако ни один из них содержательно не раскрыт.

Рекомендации по совершенствованию стратегии. Возможно, разработчикам стратегии социально-экономического развития следует изучить подобные документы российских городов-миллионников, иных муниципальных образований, различных субъектов Российской Федерации, а также зарубежных территорий, учесть их положительный опыт.

Общий вывод об уровне проработанности (качественности) стратегии. Уровень проработанности документа объективно недостаточный, что можно объяснить отсутствием единых методических рекомендаций по формированию (разработке, актуализации) стратегий социально-экономического развития.

Уфа [9].

Анализ среды. Представлен подробный анализ внутренней и внешней (сравнение с городами-миллионниками и субмиллионниками Российской Федерации, а также иными муниципалитетами в рамках Уфимской агломерации) среды. Применен SWOT-анализ.

Целеполагание. Определена миссия города – удобный, комфортный, гостеприимный город, создающий условия для развития бизнеса и реализации потенциала горожан во всех областях; стратегическая цель – обеспечить повышение качества жизни населения, уровня развития городского хозяйства, инфраструктуры, социально-экономического развития и стать высокотехнологичным центром компетенций Республики Башкортостан. Декомпозиция целей достаточно четкая – стратегическая цель декомпозируется на 5 стратегических задач, решить которые предстоит при помощи реализации действий по достижению 5 стратегических приоритетов.

Структура стратегии. Определены 5 стратегических приоритетов, каждый из которых состоит из стратегических инициатив, которые подразделяются на проекты.

Механизмы реализации. Определены довольно четко. Представлена взаимосвязь стратегического, среднесрочного и тактического управления. Отражена координация стратегических действий с мероприятиями муниципальных программ.

Мониторинг и управление реализацией. Внутри каждого стратегического приоритета представлены перечень целевых индикаторов и их значения на 2030 г.

В качестве *рекомендации по совершенствованию стратегии* следует отметить необходимость пред-

ставления значений целевых индикаторов по всем приоритетным направлениям не только на 2030 г., но и по этапам реализации стратегии.

Общий вывод об уровне проработанности (качественности) стратегии. Документ, безусловно, соответствует своему названию. Высока вероятность того, что он будет жизнеспособен.

Немаловажно определить, существует ли взаимосвязь между качеством стратегий социально-экономического развития муниципалитетов и уровнем их социально-экономического развития. Одним из интегральных показателей социально-экономического развития является «Индекс городского развития», показывающий, с одной стороны, оптимальность либо неоптимальность реализуемых стратегических действий, а с другой – позволяющий грамотно определить дальнейшие направления развития.

Данные таблицы 1 подтверждают гипотезу о том, что грамотное стратегическое планирование, в т.ч. качество стратегии социально-экономического развития генерируют положительные эффекты в социально-экономическом развитии.

В настоящей статье доказано, что грамотное стратегическое планирование и стратегическое управление развитием города обеспечивают прогрессивность его социально-экономического развития. Необходимо совершенствовать процессы стратегического планирования и стратегического управления и, в частности, процессы формирования

(разработки и актуализации) стратегий социально-экономического развития территорий различных иерархических уровней, как минимум соблюдая три авторские рекомендации:

– во-первых, в настоящее время в Российской Федерации необходимо принятие единых методических подходов к стратегированию для территорий различных иерархических уровней, что обеспечит создание единой системы стратегического планирования и стратегического управления;

– во-вторых, для всех стратегий социально-экономического развития необходимо их усиление какими-либо отличительными особенностями. Например, с позиции маркетинговых аспектов, методов стратегического анализа, прорывных («флагманских») проектов, типологии пространств (гармонизации пространственного развития) и т.д.;

– в-третьих, стратегия социально-экономического развития должна представлять собой документ объединения усилий всех групп стейкхолдеров (населения, бизнеса, органов власти, науки, средств массовой информации и т.д.), в котором необходимо закрепить развитие всех процессов (явлений и т.д.), происходящих на исследуемой территории, независимо от полномочий, компетенций и т.д. Например, следует избегать одной из основных ошибок, когда в процессе формирования (разработки или актуализации) стратегии социально-экономического развития осуществляется учет только лишь тех процессов (явлений и т.д.), которые являются вопросами местного значения, полномочиями, компетенциями органов местного самоуправления. Такой подход изначально обрекает стратегию социально-экономического развития на нереализуемость, нежизнеспособность.

Следует отметить, что исследование процессов стратегического планирования и стратегического управления не теряет своей актуальности в Российской Федерации, в т.ч. вопросов их методического обеспечения [10, 11, 12].

Литература:

1. Шишкина Е.А. Региональное стратегическое планирование: развитие инструментально-методического обеспечения: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2013. – 28 с.
2. Силин Я.П., Дворяджина Е.Б., Антипин И.А. Исследование приоритетов стратегического развития нового индустриального города // Управление. – 2018. – Т. 9. – № 6. – С. 2-16.

Таблица 1

Индекс городского развития мегаполисов Урала в 2017 г.

Показатель	Екатеринбург	Пермь	Уфа
Рождаемость	2	3	1
Смертность	1	3	2
Естественный прирост населения	2	3	1
Среднемесячная заработная плата	1	3	2
Задолженность по выплате заработной платы	1-2	3	1-2
Розничный товарооборот на 1 жителя	1	3	2
Обеспеченность жильем на 1 жителя	1	2	3
Ввод жилья на 1 жителя	1	3	2
Доля детей в возрасте от 1 до 6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу	2	1	3
Уровень зарегистрированной безработицы	2	1	3
Суммарный рейтинг	14,5	25	19,5
Место	1	3	2

3. Анимца Е.Г., Власова Н.Ю. Градоведение. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2010. – 433 с.
4. Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее (научно-методологический подход) / Науч. рук. авт. колл. проф. Е.Г. Анимца и проф. В.С. Бочко. – Екатеринбург: Изд-во «Уральский рабочий», 2003. – 600 с.
5. Жихаревич Б.С. Десять лет городским стратегиям в России // Пространственная организация общества: сб. науч. тр. / Под общ. ред. акад. РАН А.И. Татаркина. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2007. – С. 53-61.
6. Решение Челябинской городской Думы от 26.11.2009 г. № 8/1 «Об утверждении Стратегии развития города Челябинска до 2020 года». – URL: <http://chelduma.ru/reshenie-chelyabinskoy-gorodskoy-dumy-chetvertogo-sozyva-ot-26112009-g-no-81-o-strategii-razvitiya>.
7. Решение Екатеринбургской городской Думы от 25.05.2018 г. № 12/81 «О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 10 июня 2003 г. № 40/6 “О стратегическом плане Екатеринбурга”». – URL: http://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b6848.
8. Решение Пермской городской Думы от 22.04.2014 г. № 85 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Пермь до 2030 г.». – URL: http://www.gorodperm.ru/actions/strategy/conception_development/
9. Приложение к решению Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 19.12.2018 г. № 35/2 «Стратегия социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года». – URL: https://ufacity.info/2030/files/strategiya_razvitiya_2030.pdf
10. Прогнозирование эффективности социально-экономических преобразований в территориальных системах. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2008. – 310 с.
11. Антипин И.А. Определение миссии и целей развития территории: единые правила стратегирования // Общество: политика, экономика, право. – 2018. – № 8 (61). – С. 53-58.
12. Польшнев А.О., Гришина И.В. Методические подходы к построению типологии регионов для разработки стратегии пространственного развития России // Региональная экономика. Юг России. – 2019. – Т. 7. – № 1. – С. 29-41.

On the Assessment Strategies of Socio-Economic Development the Largest Cities of the Urals

Antipin I.A.

Ural State University of Economics (Yekaterinburg)

The article is devoted to the analysis of the processes of strategic planning and management in the Russian Federation, including their main problems, as well as the evaluation of strategies for socio-economic development of the Urals megacities. The assessment of strategies of social and economic development of Yekaterinburg, Perm and Ufa is carried out, recommendations on their improvement are formulated. The direct correlation between the quality of the strategy and the socio-economic development is proved. Proposals for the further development of strategic planning processes in the Russian Federation are given. Theoretical and practical significance of the research lies in the emphasis and the proof that the optimal building strategy for socio-economic development of territories of different hierarchical levels, the proper implementation etc. due to the progressiveness of their socio-economic development.

Key word: strategy, strategic planning, strategic management, the largest city, the strategy of socio-economic development of the city, the competitiveness of the city.

