

---

## **К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА**

---

**Чичерина Анастасия Сергеевна**, соиск.

Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж,  
Россия, 394018; e-mail: phuksia@gmail.com

*Цель:* статья посвящена вопросам исследования сущности стратегии социально-экономического развития городского округа. *Обсуждение:* существующие тенденции развития и условия, определяющие характер глобальных процессов в обозримом будущем, свидетельствуют о беспрецедентном увеличении турбулентности развития социально-экономических систем. В значительной степени это имеет отношение и к городским округам, как к центрам экономического и инновационного развития, в которых проживает около 75% населения страны. Одним из инструментов, позволяющих городу эффективно преодолевать вызовы с учетом нарастающей неопределенности внешней среды, является стратегия его социально-экономического развития, что обуславливает актуальность проводимого исследования. *Результаты:* автором рассмотрены значимые характеристики стратегии развития, присущие любой социально-экономической системе; выявлены существующие подходы к определению стратегии социально-экономического развития муниципального образования (городского округа), выявлены их сильные и слабые стороны; предложено авторское определение стратегии социально-экономического развития городского округа.

**Ключевые слова:** городской округ, стратегия, социально-экономическое развитие.

**DOI:** 10.17308/meps.2020.11/2477

### **Введение**

Современные тенденции развития, в том числе глобализация, урбанизация, снижение качества окружающей среды, цифровизация, а также развернувшаяся пандемия, в значительной степени способствуют высокой степени неопределенности и непредсказуемости будущего. Очевидно, что названные вызовы имеют непосредственное отношение к городскому развитию. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в качестве диспозитивной нормы закрепил за городскими округами право разработки, утверждения и реализации стратегии их социально-экономического развития. В контексте совре-

менных тенденций стратегия может стать эффективным инструментом публичного управления городским округом и оказать положительное влияние на траекторию его развития. В настоящее время все больше исследователей уделяет внимание проблемам, связанным с разработкой и реализацией стратегии на муниципальном уровне, однако вопрос о сущности стратегии социально-экономического развития городского округа остается открытым.

### **Основная часть**

Вопросы, связанные с разработкой и реализацией стратегии, являются предметом исследований научного сообщества более полувека, однако первоначально объектами стратегического планирования выступали преимущественно коммерческие организации. Впоследствии объектная база существенно расширилась, в том числе и за счет применения идей стратегического менеджмента к развитию территорий. С точки зрения пионеров стратегического планирования, к значимым характеристикам стратегии относятся следующие:

– определение желаемого будущего состояния организации (Р. Акофф) [1];

– отражение специфических обстоятельств функционирования организации (М. Портер) [22];

– определение положения организации во внешней среде (Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Д. Лэмпел) [9];

– концентрация на определенных участках или возможностях и отказ от тех, которые несовместимы со стратегией (И. Ансофф) [4];

– акцент на отличительные компетенции организации и потенциальные факторы ее успеха (К. Эндрюс) [19];

– отражение в общих чертах характера организации, ее отличительных особенностей (Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Д. Лэмпел) [9];

– использование системного подхода, позволяющего обеспечить сбалансированность организации и общее направление роста (И. Ансофф) [4];

– выбор направления развития и координация усилий в соответствии с выбранным направлением (Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Д. Лэмпел) [9];

– наличие долгосрочных целей и задач, курса действий и распределение ресурсов для достижения данных целей (А. Чандлер) [21];

– обеспечение, с одной стороны, соответствия возможностей и рисков, вытекающих из внешней среды организации, а с другой – соответствия способностей организации и ресурсов, которые необходимы для использования этих возможностей (Е.Е. Чеффи) [20];

– сочетание целенаправленных действий и реакций на непредвиденное развитие событий (А.А. Томпсон, А.Д. Стрикленд) [16];

– направленность на укрепление позиций организации, удовлетворение потребителей и достижение поставленных целей (А.А. Томпсон, А.Д. Стрикленд) [16];

– интерпретативность, связанная с видением организации как социальной договоренности, совокупности соглашений о сотрудничестве, заключаемых людьми по собственному желанию (Е.Е. Чеффи) [20].

Очевидно, что данные характеристики являются базовыми и справедливо могут быть отнесены как к стратегии развития организации, так и к стратегии развития городского округа.

Кроме того, анализируя точки зрения относительно сути стратегии, Г. Минцберг делает акцент на разнообразии существующих подходов: стратегия может рассматриваться как план; как принцип поведения; как позиция (например, по мнению М. Портера, «стратегия представляет собой создание – посредством разнообразных действий – уникальной и ценной позиции» [23]); как перспектива и как особый прием, предпринимаемый с целью оказания давления на конкурента [9]. Полагаем, что для стратегии развития любой социально-экономической системы может быть характерно использование указанных подходов или их комбинаций.

Существующие трактовки стратегии социально-экономического развития муниципального образования и, в частности, городского округа, предлагаемые отечественными исследователями, в разной степени учитывают названные базовые характеристики стратегии.

Первый подход предусматривает, что трактовка стратегии социально-экономического развития на муниципальном уровне не имеет отличительных характеристик и может быть синонимична определению стратегии развития любой социально-экономической системы.

Так, по мнению А.П. Панкрухина, стратегия развития городского округа представляет собой результат выбора целей и пути развития, русла, в котором должен развиваться данный объект, причем выбора, осуществляемого на основе неких принципов, составляющих базу для принятия управленческих решений [12]. Другие исследователи трактуют муниципальную стратегию как документ стратегического планирования, определяющий развитие муниципального образования в части достижения целей, ориентированных на долгосрочную перспективу [17].

Очевидно, что и в том, и в другом случае предложенные формулировки чересчур абстрактны и не раскрывают сущность стратегии в достаточной мере. вполне может быть отнесена к любой социально-экономической системе, поскольку не отражает специфики стратегического планирования городского развития.

Отчасти примером применения данного подхода может служить и трактовка муниципальной стратегии, предложенная в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», как «документа стратегического планирования, определяющего цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период» [11]. При этом во всех приведенных примерах стратегия определяется только через

призму целевых ориентиров, а механизмы их достижения оставлены вне фокуса внимания.

Второй подход предусматривает трактовку стратегии на муниципальном уровне как документа целеполагания, характерной чертой которого является согласованность, однако состав субъектов стратегического планирования, чьи интересы подлежат согласованию в анализируемых работах, различен.

Так, ряд исследователей трактует стратегию развития города как документ общественного согласия о приоритетных (стратегически важных для различных групп местного сообщества) направлениях развития территории, на которой они проживают и работают [18] или как согласованное представление городского сообщества об основных целях и задачах развития города [7].

Д.Ю. Ковров рассматривает стратегию муниципального образования как документ, устанавливающий основные цели и задачи развития территорий, определяющий механизмы их практической реализации во взаимосвязке с федеральными и региональными приоритетами развития [8]. В данном случае продуктивным является акцент на наличие механизма достижения поставленных целей развития муниципалитета. Справедливо и указание на необходимость учета приоритетов вышестоящих систем. Акцент на это также присутствует в трактовке С.А. Ткачева.

По его мнению, стратегия муниципального образования представляет собой документ, определяющий долгосрочную политику деятельности органов местного самоуправления в различных областях и сферах экономической и социальной жизни муниципального образования, согласованную с интересами бизнес-сообщества, населения и стратегическими целями региона [15]. Следует отметить, что в данном случае вне фокуса внимания оставлены федеральные приоритеты развития, а суть стратегии сводится только к выбору долгосрочной политики деятельности муниципальных властей.

При этом характерным недостатком для указанных определений является ограниченное представление о стейкхолдерах, согласование интересов которых необходимо для разработки качественной стратегии. Кроме того, как и в первом подходе, исследователи раскрывают суть стратегии через целевые ориентиры, не акцентируя внимание на механизме их достижения и необходимых ресурсах.

Третий подход предусматривает раскрытие сущности муниципальной стратегии через совокупность ее специфических характеристик.

Так, широко востребована среди отечественных теоретиков и практиков трактовка городской стратегии как общего вектора развития города, путеводной линии, которой следуют в конкретной ситуации; перспективы, разделяемой членами городского сообщества в их намерениях и действиях; способа использования имеющихся средств и ресурсов, направленного на

достижение определенной цели и учитывающего условия внешней среды [2, 3, 11, 14].

Продуктивным в данной точке зрения видится указание на необходимость учета внешних условий, а также на то, что стратегия в значительной степени должна отражать не только интересы, но и намерения и действия местного сообщества. Однако следует дополнить, что выбор стратегических целей определяется не только имеющимися ресурсами, но и теми, которые возможно привлечь для их реализации из сторонних источников, т. е. речь идет о принципе, сформулированном В.Н. Эйтинггоном, «ресурсы под цель» [13].

Этот принцип учитывается Т.В. Игнатовой и Л.М. Перевозкиным, определяющими стратегию городского развития как совокупность целей, которые предполагается достичь, и их приоритеты; технологий, обеспечивающих достижение этих целей с учетом основных рисков, существующих на пути реализации поставленных целей; комплекса целевых программ, проектов, мероприятий, которые позволяют достичь поставленные цели; совокупность ресурсов различного рода, которые необходимы для реализации стратегии [6]. Дополним, что стратегия сама по себе предполагает учет возможных изменений внешней среды, содержащих в себе не только возможные риски и угрозы, но и новые возможности для развития, в противном случае – имеет место быть просто долгосрочное планирование, по замечанию И. Ансоффа [4].

Акцент на это присутствует в исследовании А.А. Гужина. По его мнению, стратегия – это план действий, разработанный, исходя из реальных возможностей муниципального образования, опирающийся на глубокий анализ прошлых результатов, внешней и внутренней среды, с учетом прогноза их изменения в будущем и направленный на достижение главных целей местного самоуправления и его миссии [5]. Однако заметим, что стейкхолдеры в таком случае не имеют никакого отношения к муниципальной стратегии, цели которой, в свою очередь, сфокусированы не на развитии территории, а на реализации местного самоуправления.

Проведенный анализ дает основание заключить, что стратегия социально-экономического развития городского округа представляет собой системное представление стейкхолдеров о долгосрочных целях социально-экономического развития города, направлениях, способах их достижения и необходимых для этого ресурсов, основанное на оценках будущего.

При этом круг стейкхолдеров может выходить за рамки городского сообщества и включать в себя представителей федеральных и региональных органов власти, органы местного самоуправления, городское бизнес-сообщество, население городского округа, некоммерческие организации и общественные объединения (в т. ч. политические, экологические, религиозные), научное сообщество, средства массовой информации, хозяйствующие субъекты-нерезиденты, являющиеся инвесторами, обладающие производством на территории города или учитывающие ее как рынок сбыта.

## Заключение

Проведенный анализ позволил выявить значимые характеристики, присущие стратегии развития любой социально-экономической системы. Среди них – определение ее положения во внешней среде и желаемого будущего состояния; учет специфических обстоятельств функционирования социально-экономической системы, ее характера, отличительных компетенций и потенциальных факторов успеха; наличие долгосрочных целей и задач, общего направления действий и координация усилий/распределение ресурсов для достижения данных целей. Все эти характеристики в равной степени могут быть отнесены и к стратегии социально-экономического развития городского округа.

Существующие трактовки стратегии, предлагаемые отечественными исследователями, достаточно многообразны и в разной степени учитывают указанные характеристики. В то же время они не лишены и определенных недостатков – так, в них приводится ограниченный круг стейкхолдеров, чьи интересы требуют согласования в процессе разработки Стратегии, вне фокуса внимания оказываются оценки будущего состояния внутренней и внешней среды, соответствующих рисков и возможностей, а также механизм достижения поставленных целей, выбор стратегических целей ограничивается только ресурсами, имеющимися в распоряжении городского округа и др. С учетом выявленных достоинств и недостатков предложено авторское определение стратегии социально-экономического развития городского округа, что может способствовать улучшению теоретического обеспечения процесса стратегического планирования в российских городах.

## Список источников

1. Акофф Р. *Акофф о менеджменте*. Санкт-Петербург, Питер, 2002.
2. Аналитическая записка. Основа для разработки стратегии города Сургута до 2030 года. Доступно: <https://stroyrf.com/news/19389> (дата обращения: 01.07.2020).
3. Анимца Е.Г. *Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города*. Екатеринбург, Изд-во УрГЭУ, 2010.
4. Ансофф И. *Стратегическое управление*. Москва, Экономика, 1989.
5. Гужин А.А. Стратегическое развитие как особый вид планирования в муниципальных образованиях // *Новая наука: современное состояние и пути развития*, 2015, no. 6-1, с. 60-63.
6. Игнатова Т.В. Стратегия социально-экономического развития малых городов: понятие, социальная сущность, принципы // *Среднерусский вестник общественных наук*, 2012, no. 3, с. 60-65.
7. Илларионов А.Е. Формирование стратегии развития муниципального образования в современных условиях (на примере городского округа Ковров) // *Стратегическое управление: теория, практика и проблемы. Материалы XV Межрегиональной научно-практической конференции*. Доступно: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=34943474> (дата обращения: 01.07.2020).
8. Ковров Д.Ю. Стратегии развития муниципальных образований: особенности и реализация (на примере Архангельской области) // *АНИ: экономика и управление*, 2019, no. 2(27), с. 170-174.
9. Минцберг Г. *Школы стратегий*. Санкт-Петербург, Питер, 2000.
10. О Стратегическом плане развития Екатеринбурга (с изменениями на 25 мая 2018 года): Решение Екатеринбургской городской Думы от 10 июня 2003 года

- №40/6. Доступно: <http://docs2.kodeks.ru/document/802003648> (дата обращения: 01.07.2020).
11. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ. Доступно: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 10.03.2020).
12. Панкрухин А.П. Маркетинг территорий: маркетинг города // *Энциклопедия маркетинга*. Доступно: [https://www.marketing.spb.ru/lib-special/regions/territory/4\\_3.htm](https://www.marketing.spb.ru/lib-special/regions/territory/4_3.htm) (дата обращения: 10.03.2020).
13. Рисин И.Е., Арсенал В.Н. Эйтингона. Наследие // *Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление*, 2020, no. 1, с. 149-152.
14. Стратегия развития города Владимира на 2005-2015 годы. Доступно: <http://www.vladimir-city.ru/upload/static/economics/strategy.pdf> (дата обращения: 01.08.2020).
15. Ткачев С.А. Совершенствование системы документов стратегического планирования на муниципальном уровне // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*, 2016, no. 3. Доступно: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-sistemy-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya-na-munitsipalnom-urovne> (дата обращения: 01.07.2020).
16. Томпсон А.А. *Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии: учебник для вузов*. Москва, Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
17. Тулинова Д.В. Показатели развития в стратегии муниципального образования // *Государственное управление. Электронный вестник*, 2015, no. 53, с. 161-173.
18. *Управление муниципальным экономическим развитием*. Москва, Фонд «Институт экономики города», 2009.
19. Andrews K.R. Business policy: Texts and cases / E.P. Learned, C.R. Christensen, K.R. Andrews, W.D. Guth // *RD Irwin Homewood*, 1965. Доступно: <https://www.coursehero.com/file/p21kb9b/Learned-E-P-C-R-Christensen-K-R-Andrews-and-W-D-Guth-Business-Policy-Text-and->
20. Chaffee E.E. Three Models of Strategy // *Academy of Management Review*, 1985, no. 1(10), pp. 89-98.
21. Chandler A.D. *Strategy and structure: Chapters in the history of American enterprise*. Cambridge, 1962.
22. Porter M.E. *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York, 1980.
23. Porter M. What is strategy? // *Harvard Business Review*, 1996, no. 74(6) pp. 61-78.

---

# TO THE QUESTION OF THE ESSENCE OF THE URBAN SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGY

---

**Chicherina Anastasia Sergeevna**, graduate student

Voronezh State University, University sq., 1, Voronezh, Russia, 394006; e-mail: phuksia@gmail.com

*Purpose:* to research of the essence of the urban socio-economic development strategy. *Discussion:* Existing development trends and conditions that determine the nature of global processes in the foreseeable future indicate an unprecedented increase in the turbulence of the development of socio-economic systems. To a large extent, this also applies to urban districts, as centers of economic and innovative development, in which about 75% of the country's population lives. One of the tools that allows the city to effectively overcome challenges, taking into account the growing uncertainty of the external environment, is the socio-economic development strategy, which determines the relevance of the study. *Results:* The author considered the significant characteristics of the development strategy inherent in any socio-economic system; the existing approaches to the definition of the strategy of socio-economic development of the municipality (urban district) are revealed, their strengths and weaknesses are revealed; the author's definition of the strategy of social and economic development of the urban district is proposed.

**Keywords:** urban district, strategy, social and economic development.

## References

1. Akoff R. *Akoff o menedzhmente*. [Ackoff about management]. Sankt-Peterburg, Piter, 2002. (In Russ.)
2. Analiticheskaya zapiska. Osnova dlya razrabotki strategii goroda Surguta do 2030 goda. [The basis for developing a strategy for the city of Surgut until 2030]. Available at: <https://stroyrf.com/news/19389> (assessed: 01.07.2020). (In Russ.)
3. Animica E.G. *Konceptual'nye podhody k razrabotke strategii razvitiya mono-profil'nogo goroda* [Conceptual approaches to developing a strategy for the development of a single-industry city]. Ekaterinburg, Izd-vo UrGEU, 2010. (In Russ.)
4. Ansoff I. *Strategicheskoe upravlenie* [Strategic management]. Moscow, Ekonomika, 1989. (In Russ.)
5. Guzhin A.A. *Strategicheskoe razvitie kak osobyj vid planirovaniya v municipal'nyh obrazovaniyah* [Strategic development as a special type of planning in municipalities]. *Novaya nauka: sovremennoe sostoyanie i puti razvitiya*, 2015, no. 6-1, pp. 60-63. (In Russ.)
6. Ignatova T.V. *Strategiya social'no-ekonomicheskogo razvitiya malyh gorodov: ponyatie, social'naya sushchnost', principy* [Strategy of social and economic development of small towns: concept, social essence, principles]. *Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk*, 2012, no. 3, pp. 60-65. (In Russ.)
7. Illarionov A.E. *Formirovanie strategii razvitiya municipal'nogo obrazovaniya v sovremennyh usloviyah (na primere gorodskogo okruga Kovrov)* [Formation of a strategy for the development of a

- municipal formation in modern conditions]. *Strategicheskoe upravlenie: teoriya, praktika i problemy. Materialy XV Mezhr regional'noj nauchno-prakticheskoy konferencii*. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=34943474> (assessed: 01.07.2020). (In Russ.)
8. Kovrov D.Yu. Strategii razvitiya municipal'nyh obrazovaniy: osobennosti i realizaciya (na primere Arhangel'skoj oblasti) [Development strategies of municipalities: features and implementation (on the example of the Arkhangelsk region)]. *ANI: ekonomika i upravlenie*, 2019, no. 2(27), pp. 170-174. (In Russ.)
9. Minberg G. *Shkoly strategij* [Schools of strategies]. Sankt-Peterburg, Izdatel'stvo «Piter», 2000. (In Russ.)
10. O Strategicheskom plane razvitiya Ekaterinburga (s izmeneniyami na 25 maya 2018 goda): Reshenie Ekaterinburgskoj Gorodskoj Dumy ot 10 iyunya 2003 goda no.40/6. [On the Strategic Development Plan of Yekaterinburg (as amended on May 25, 2018)]. Available at: <http://docs2.kodeks.ru/document/802003648> (assessed: 01.07.2020). (In Russ.)
11. O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 28 iyunya 2014 g. no.172-FZ. [On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation dated June 28, 2014 No. 172-FZ]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (assessed: 10.03.2020). (In Russ.)
12. Pankruhin A.P. Marketing territorij: marketing goroda [Territory marketing: city marketing]. *Enciklopediya marketinga*. Available at: [https://www.marketing.spb.ru/lib-special/regions/territory/4\\_3.htm](https://www.marketing.spb.ru/lib-special/regions/territory/4_3.htm) (assessed: 10.03.2020). (In Russ.)
13. Risin I.E., Arsenal V.N. Ejtingona. Nasledie [Scientist's heritage]. *Vestnik VGU. Seriya: Ekonomika i upravlenie*, 2020, no. 1, pp. 149-152. (In Russ.)
14. Strategiya razvitiya goroda Vladimira na 2005-2015 gody. [Development strategy of the city of Vladimir for 2005-2015]. Available at: <http://www.vladimir-city.ru/upload/static/economics/strategy.pdf> (assessed: 01.08.2020). (In Russ.)
15. Tkachev S.A. Sovershenstvovanie sistemy dokumentov strategicheskogo planirovaniya na municipal'nom urovne [Improvement of the system of strategic planning documents at the municipal level]. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski*, 2016, no. 3. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-sistemy-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya-na-munitsipalnom-urovne> (assessed: 01.07.2020). (In Russ.)
16. Tompson A.A. *Strategicheskij menedzhment. Iskusstvo razrabotki i realizacii strategii: uchebnik dlya vuzov*. [Strategic management. The art of developing and implementing a strategy: Textbook for universities]. Moscow, Banki i birzhi, YUNITI, 1998. (In Russ.)
17. Tulinova D.V. Pokazateli razvitiya v strategii municipal'nogo obrazovaniya [Development indicators in the strategy of the municipal formation]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik*, 2015, no. 53, pp. 161-173. (In Russ.)
18. Upravlenie municipal'nym ekonomicheskim razvitiem [Management of municipal economic development]. Moscow, Fond "Institut ekonomiki goroda", 2009. (In Russ.)
19. Andrews K.R. Business policy: Texts and cases / E.P. Learned, C.R. Christensen, K.R. Andrews, W. D. Guth. *RD Irwin Homewood*, 1965. Available at: <https://www.coursehero.com/file/p21kb9b/Learned-E-P-C-R-Christensen-K-R-Andrews-and-W-D-Guth-Business-Policy-Text-and>.
20. Chaffee E.E. Three Models of Strategy. *Academy of Management Review*, 1985, no. 1(10), pp. 89-98.
21. Chandler A.D. *Strategy and structure: Chapters in the history of American enterprise*. Cambridge, 1962.
22. Porter M.E. *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors*. New York, 1980.
23. Porter M. What is strategy? *Harvard Business Review*, 1996, no. 74(6), pp. 61-78.