
ПРИНЦИПЫ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КРУПНЫХ ГОРОДОВ

Чичерина Анастасия Сергеевна, соиск.

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

Цель: статья посвящена принципам разработки стратегий социально-экономического развития крупных городов. *Обсуждение:* после принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» городские округа получили право разработки, утверждения и реализации стратегии их социально-экономического развития. Кроме того, данный закон установил инвариантный состав принципов стратегического планирования. Вместе с тем специфика крупного города как объекта стратегического планирования обуславливает необходимость дополнения состава указанных принципов. *Результаты:* автором расширена содержательная интерпретация принципов стратегического планирования, утвержденных Федеральным законом от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» с учетом особенностей разработки муниципальных стратегий; идентифицированы особенности крупного города, определяющие специфические требования к разработке стратегии его развития; на их основании предложена совокупность частных принципов стратегического планирования социально-экономического развития крупного города.

Ключевые слова: принципы, стратегия, социально-экономическое развитие, крупный город.

DOI: 10.17308/meps.2021.2/2542

Введение

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, а также установил инвариантный состав принципов стратегического планирования [1]. Данные принципы являются сквозными для национального, регионального и муниципального уровня. Вместе с тем специфика города как объекта стратегического планирования может и должна проявиться в дополнении состава указанных принципов.

Основная часть

В настоящее время в работах отечественных исследователей представлены попытки определения совокупности принципов, учитывающих своеобразие стратегического планирования, проявляющееся, в том числе, в разработке стратегий социально-экономического развития городов [2-12]. Проведенный нами анализ точек зрения относительно состава и содержательной интерпретации принципов стратегического муниципального планирования, сделанные по его результатам выводы позволяют определить авторскую позицию и раскрыть ее в следующих положениях.

В самом общем виде принципы стратегического планирования представляют собой основные правила, следование которым призвано обеспечить разработку научно обоснованной стратегии социально-экономического развития крупного города. При этом принципы, установленные Федеральным законом №172 (по сквозному характеру действия – универсальные), выступают необходимым методологическим базисом разработки названной стратегии, обеспечивающим ее тесную увязку с процессами стратегического планирования национального и регионального развития. Их эффективное применение сопряжено с расширением их содержательной интерпретации, учитывающей особенности разработки муниципальных стратегий.

Специфика города как объекта управления предопределяет существование частных принципов стратегического планирования, поскольку особенности объекта всегда отражаются в содержании функций управления им, включая функцию планирования. В связи с этим установление принципов разработки стратегии социально-экономического развития крупного города и раскрытия их содержания сопряжено, во-первых, с дополнением характеристики принципов, закрепленных в Федеральном законе от 28.06.14 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», проецируя их на муниципальный уровень, во-вторых, с обоснованием частных принципов, учитывающих специфику объекта стратегического планирования.

Предлагаемая содержательная интерпретация универсальных принципов стратегического планирования с учетом особенностей разработки муниципальных стратегий представлена в табл. 1.

Таблица 1

Универсальные принципы разработки стратегии социально-экономического развития крупного города

Принципы	Содержание
Принцип единства и целостности	Предусматривает необходимость соблюдения муниципалитетом единого порядка осуществления стратегического планирования, учета стратегических целей и приоритетов высшего порядка, следования методическим рекомендациям по разработке и актуализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, утвержденным соответствующим субъектом РФ

Продолжение табл. 1

Принципы	Содержание
Принцип разграничения полномочий	Определяет самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий в определении стратегических целей и задач социально-экономического развития муниципальных образований, путей достижения этих целей и решения этих задач с учетом специфики конкретной территории, интересов местного сообщества
Принцип преемственности и непрерывности	Означает, что разработка и реализация стратегии социально-экономического развития муниципального образования осуществляются с учетом результатов реализации стратегических документов, ранее принятых муниципалитетом и соответствующим субъектом РФ, плановых и фактических результатов, полученных на каждом этапе реализации стратегии
Принцип сбалансированности системы стратегического планирования	Предусматривает необходимость обеспечения согласованности и сбалансированности муниципальных документов стратегического характера по вертикали (с документами регионального и федерального уровня) и горизонтали: в системе планирования (прогнозы – стратегия – план реализации – бюджет – программы) со стратегиями потенциальных партнеров (других муниципальных образований)
Принцип результативности и эффективности стратегического планирования	Предопределяет необходимость достижения заданных результатов, обеспечивающих повышение уровня и качества жизни местного населения с наименьшими затратами ресурсов
Принцип ответственности участников стратегического планирования	Означает, что участники стратегического планирования в пределах своей компетенции несут ответственность за качество и своевременность разработки и обоснованной корректировки муниципальной стратегии, достижение целей социально-экономического развития территории, эффективность решения поставленных задач
Принцип прозрачности (открытости) стратегического планирования	Определяет необходимость гласности процесса разработки муниципальной стратегии, участия в нем населения, привлечения экспертного, научного сообщества и институтов гражданского общества к разработке и экспертизе проекта стратегии, официальной публикации стратегических документов, отчетов о промежуточных и итоговых результатах их реализации
Принцип реалистичности	Означает, что при постановке стратегических целей и задач социально-экономического развития муниципального образования участники стратегического планирования должны исходить из реальных возможностей достижения целей и решения задач в установленные сроки, учитывая ресурсные ограничения и риски. Реализация принципа сопряжена с разработкой сценариев социально-экономического развития муниципального образования, отличающихся объемами используемых ресурсов (в том числе внешних), прогнозируемыми вероятностью и силой воздействия угроз, их последствиями

Принципы	Содержание
Принцип ресурсной обеспеченности	Означает, что ресурсная база (финансовые и иные ресурсы), предусмотренная для реализации муниципальной стратегии, призвана обеспечить достижение поставленных стратегических целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования в установленные сроки
Принцип измеряемости целей	Предусматривает оценку ожидаемых результатов реализации муниципальной стратегии с использованием количественных и качественных целевых показателей, базовый состав которых определен в методических рекомендациях по разработке и актуализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, утвержденным соответствующим субъектом РФ
Принцип соответствия показателей целям	Означает, что показатели, предусмотренные в муниципальной стратегии, должны соответствовать целям социально-экономического развития не только конкретного муниципального образования, но и систем более высокого порядка (национальная экономика, экономика региона)
Программно-целевой	Означает разработку и реализацию на территории муниципального образования государственных и муниципальных программ, ориентированных на достижение целей территориального развития, установленных в муниципальной стратегии и стратегии развития соответствующего субъекта РФ

Позиционирование частных принципов сопряжено с фиксацией особенностей крупного города, определяющих специфические требования к разработке стратегии его развития. Полагаем, что их состав может быть представлен следующим образом:

– крупный город представляет собой административно-территориальную единицу, характеризующуюся высокой концентрацией населения, материальных и финансовых ресурсов на относительно небольшом пространстве и одновременно высокой степенью социального расслоения и разобщенности; последнее обстоятельство предопределяет повышенную сложность разработки социального блока стратегии, призванной учесть интересы различных социальных групп;

– экономика крупного города является, как правило, высоко диверсифицированной, отличается высоким уровнем разнообразия видов бизнеса, соответственно объективно существуют не только общие интересы бизнес-сообщества, но и особенные, что значительно повышает сложность формирования консолидированной позиции бизнеса при обосновании целевых ориентиров и выборе механизмов экономического развития города;

– крупный город выполняет в регионе особую роль, состоящую в сбережении и воспроизводстве цивилизационного кода, включающего в себя культурную, историческую, духовную, интеллектуальную составляющие; это обстоятельство предопределяет значительную роль блока стратегии, содержащего постановку задач развития социокультурной среды;

– крупный город, как правило, является основным источником антропогенного загрязнения, что предопределяет повышенное значение экономической и правовой деятельности, связанной с охраной окружающей среды;

– крупный город связан транспортными коммуникациями с огромным числом населенных пунктов, находящихся внутри региона и за его пределами, что выступает фактором, стимулирующим формирование и развитие экономических связей хозяйствующих субъектов города с бизнес-структурами, находящимися как в пространстве региона, так и за его пределами;

– внешняя среда крупного города отличается наличием горизонтальных (между городом и другими муниципальными образованиями, с которыми уставлены публичные, публично-частные партнерские отношения) и вертикальных связей (федеральный центр – регион – город, регион – город). Усиление конкуренции внутри региона и за его пределами за ресурсы, рынки сбыта предопределяют необходимость позиционирования города в национальном и мировом экономическом пространстве;

– состав стейкхолдеров городского развития отличается высоким уровнем разнообразия и включает следующие группы: федеральные и региональные органы власти, органы местного самоуправления, бизнес, дислоцированный на территории города, иногородний бизнес, являющийся потенциальным инвестором проектов городского развития, население, отраслевые ассоциации и объединения предпринимателей и хозяйствующих субъектов, институты гражданского общества (территориальное общественное самоуправление, некоммерческие организации, общественные объединения, в т.ч. религиозные, профессиональные, политические, экологические, этнические и др.), научное и экспертное сообщество.

Учитывая приведенные выше авторские положения, раскрывающие особенности города как объекта стратегического планирования, позитивные моменты, содержащиеся в точках зрения исследователей (относительно состава и содержания принципов разработки муниципальных стратегий), полагаем обоснованным выделение следующих частных принципов разработки стратегии социально-экономического развития крупного города (табл. 2).

Таблица 2

Частные принципы разработки стратегии социально-экономического развития крупного города

Принципы	Содержание
Принцип консолидации действий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ, обеспечивающих разработку городской стратегии	Предопределяет необходимость интеграции действий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ, обеспечивающих обоснование стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития города, определение состава мер и инструментов, необходимых для их достижения

Принципы	Содержание
Принцип паритетного участия представителей крупного, среднего и малого бизнеса в разработке городской стратегии	Вводит в сферу ответственности местного самоуправления функцию инициирования и организации активного участия представителей крупного, среднего и малого бизнеса в разработке городской стратегии. Реализация принципа позволяет обеспечить учет и согласование различающихся интересов разных групп бизнеса при принятии стратегических решений о целях городского развития и способах их достижения, перспективных сферах инвестирования и инструментах его поддержки региональными и местными властями
Принцип сочетания прямого и опосредованного участия местного населения в разработке городской стратегии	Предусматривает деятельность органов местного самоуправления по формированию интерактивных информационных «площадок» для прямого диалога разработчиков стратегии с местным населением. Функцию опосредованного участия населения в процессе разработки городской стратегии обеспечивают институты гражданского общества, осуществляющие контроль и мониторинг общественных обязательств, находящихся в сфере ответственности органов местного самоуправления, ресурсов, выделяемых на решение социальных задач городской стратегии и полученных при их использовании результатов
Принцип внешнего дополнения ресурсной базы городской стратегии	Определяет необходимость выполнения ключевого императива стратегического управления, формирования ресурсной базы стратегии под установленные цели. Поиск недостающих ресурсов обеспечивается по двум направлениям: повышение инвестиционной привлекательности города и, как следствие, приток внешних инвестиций, рост трудовой миграции; формирование и развитие кооперационных связей с другими муниципальными образованиями, расположенными как в пространстве региона, так и за его пределами. Реализация потенциала таких связей обеспечивается посредством использования перспективных форм пространственной организации бизнеса (индустриальные и технологические парки, кластеры и др.), участниками которых становятся хозяйствующие субъекты из разных муниципалитетов
Принцип референтной выборки объектной базы стратегического анализа	Определяет необходимость формирования референтной выборки городов, которые сопоставимы по стартовым условиям реализации стратегии, а также являются (или в перспективе могут стать) конкурентами за трудовые и инвестиционные ресурсы, рынки сбыта. Траектории развития таких городов становятся необходимым элементом информационной базы разработки городской стратегии. Другую референтную группу образуют города, имеющие достижения, связанные с апробацией новых инструментов управления или новых алгоритмов применения традиционных инструментов.

Принципы	Содержание
	<p>Реализация принципа предусматривает, что анализ возможностей и угроз внешней среды конкретного города и определение его конкурентных преимуществ неотделимы от его сопоставления с группой референтных городов, состязающихся за ресурсы, человеческий и инвестиционный капитал, участие в федеральных и региональных целевых программах, возможности проведения мероприятий международного уровня, туристические потоки.</p> <p>Обоснованная оценка промежуточных и конечных результатов реализации городской стратегии предусматривает их сопоставление с изменениями за тот же промежуток времени в группе референтных городов</p>

Заключение

Проведенный анализ позволил расширить содержательную интерпретацию принципов стратегического планирования, утвержденных Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» с учетом особенностей разработки муниципальных стратегий. Кроме того, автором идентифицированы особенности крупного города, определяющие специфические требования к разработке стратегии его развития, на их основании предложена совокупность частных принципов стратегического планирования социально-экономического развития крупного города.

Список источников

1. 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/ (дата обращения: 10.03.2020).
2. Бондаренко Е.А. Принципы стратегического планирования в развитии системы местного самоуправления // *Вестник Института экономики и управления НОВГУ*, 2016, no. 1(20), с. 6-11.
3. Заведеев Е.В. Основные принципы, требования и порядок разработки Стратегии социально-экономического развития муниципального образования на примере города Сургута // *Управление экономическими системами*, 2016. Доступно: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-printsipy-trebovaniya-i-poryadok-razrabotki-strategii-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-munitsipalnogo-obrazovaniya-na> (дата обращения: 15.08.20).
4. Коновалова О.Н. *Стратегическое планирование – основа эффективного социально-экономического развития муниципального образования*. Доступно: <https://core.ac.uk/download/pdf/151233873.pdf> (дата обращения: 15.08.20).
5. Лымаренко В.М. *Главные принципы стратегического территориального планирования*. Доступно: https://www.mier.edu.ru/upload/science/limarenko_work_09.pdf (дата обращения: 15.08.20).
6. Мясникова Т.А. *Теоретико-методологические положения и методическое обеспечение стратегирования социально-экономического развития муниципальных образований в регионах России: дис. ... док. экон. наук: 08.00.05 / Воронежский государственный университет. Воронеж, 2016, с. 273-274.*

7. Никитина Л.М. Арсенал В.Н. Эйтингона. Наследие ученого // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление*, 2020, no. 1, с. 150.
8. Рой О.М. Роль стратегического планирования в развитии муниципальных образований // *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*, 2015, вып. 4, с. 71-79.
9. Сеструхина А.О. Отечественный опыт и зарубежная практика планирования развития муниципального образования // *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*, 2011, no. 4, т. 4, с. 130-136.
10. Соловьева И.А. Комплексное стратегическое развитие города-миллионера: модель, механизм, принципы // *Российское предпринимательство*, 2015, no. 16(21), с. 3789-3800.
11. Сурин А.В. Принципы разработки стратегии развития г. Москвы // *Вестник Московского университета. Управление (государство и общество)*, 2008, no. 1. Доступно: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-razrabotki-strategii-razvitiya-g-moskvy> (дата обращения: 03.01.2021).
12. Rumelt R. The perils of bad strategy // *McKinsey Quarterly*, 2011. Доступа: <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/the-perils-of-bad-strategy> (дата обращения: 15.08.20).

PRINCIPLES OF STRATEGIC PLANNING OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE CITY

Chicherina Anastasia Sergeevna, graduate student

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

Purpose: the article is devoted to the principles of developing strategies for the socio-economic development of large cities. *Discussion:* after the adoption of the Federal Law of June 28, 2014 № 172-FZ «On Strategic Planning in the Russian Federation», urban districts received the right to develop, approve and implement a strategy for their socio-economic development. In addition, this law established an invariant composition of the principles of strategic planning. At the same time, the specificity of a large city as an object of strategic planning makes it necessary to supplement the composition of these principles. Results: The author expanded the meaningful interpretation of the principles of strategic planning approved by the Federal Law of June 28, 2014 № 172-FZ «On strategic planning in the Russian Federation», taking into account the specifics of developing municipal strategies; the features of a large city are identified, which determine the specific requirements for developing a strategy for its development; on their basis, a set of particular principles of strategic planning of the socio-economic development of a large city is proposed.

Keywords: principles, strategy, social and economic development, large city.

References

1. O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ [On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation dated June 28, 2014 № 172 – FZ]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (accessed: 03.10.2020) (In Russ.)
2. Bondarenko E.A. Principy strategicheskogo planirovaniya v razvitii sistemy mestnogo samoupravleniya [Principles of strategic planning in the development of the local government system]. *Vestnik instituta e'konomiki i upravleniya NOVGU*, 2016, no. 1 (20), pp. 6-11. (In Russ.)
3. Zavedeev E.V. Osnovnye principy, trebovaniya i poryadok razrabotki Strategii social'no-ekonomicheskogo razvitiya municipal'nogo obrazovaniya na primere goroda Surguta [Basic principles, requirements and procedure for the development of the Strategy of the socio-economic development of the municipal formation on the example of the city of Surgut]. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami*, 2016. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-printsiipy-trebovaniya-i-poryadok-razrabotki-strategii-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-munitsipalnogo-obrazovaniya-na> (accessed: 08.15.20). (In Russ.)

4. Konovalova O.N. *Strategicheskoe planirovanie – osnova effektivnogo social'no-ekonomicheskogo razvitiya municipal'nogo obrazovaniya* [Strategic planning is the basis for effective social and economic development of the municipality]. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/151233873.pdf> (accessed: 15.08.20). (In Russ.)
5. Lymarenko V.M. *Glavnye principy strategicheskogo territorial'nogo planirovaniya* [The main principles of strategic territorial planning] [Electronic document]. Available at: https://www.miep.edu.ru/upload/science/limarenko_work_09.pdf (accessed: 15.08.20). (In Russ.)
6. Myasnikova T.A. *Teoretiko-metodologicheskie polozheniya i metodicheskoe obespechenie strategirovaniya social'no-ekonomicheskogo razvitiya municipal'nyh obrazovaniy v regionah Rossii*: dis. dok. ekon. nauk: 08.00.05 [Theoretical and methodological provisions and methodological support for strategizing the socio-economic development of municipalities in the regions of Russia: dis. doc. econom. Sciences: 08.00.05]. Voronezhskij gosudarstvennyj universitet, Voronezh, 2016, pp. 273-274. (In Russ.)
7. Nikitina L.M., Arsenal V.N. Ejtingona. Nasledie uchenogo [Arsenal V.N. Eitingon. Scientist's heritage]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie*, 2020, no. 1, p. 150. (In Russ.)
8. Roy O.M. Rol' strategicheskogo planirovaniya v razvitii municipal'nyh obrazovaniy [The role of strategic planning in the development of municipalities]. *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie*, 2015, iss. 4, pp. 71-79. (In Russ.)
9. Sestrukhina A.O. Otechestvennyj opyt i zarubezhnaya praktika planirovaniya razvitiya municipal'nogo obrazovaniya [Domestic experience and foreign practice of planning the development of a municipal formation]. *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie*, 2011, no. 4, T. 4, pp. 130-136. (In Russ.)
10. Solovyova I.A. Kompleksnoe strategicheskoe razvitiye goroda-millionera: model', mekhanizm, principy [Comprehensive strategic development of a millionaire city: model, mechanism, principles]. *Rossijskoe predprinimatel'stvo*, 2015, 16 (21), pp. 3789-3800. (In Russ.)
11. Surin A.V. Principy razrabotki strategii razvitiya g. Moskvy [Principles of developing a development strategy for Moscow]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*, 2008, no. 1. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsiipy-razrabotki-strategii-razvitiya-g-moskvy> (accessed: 03.01.2021). (In Russ.)
12. Rumelt R. The perils of bad strategy. *McKinsey Quarterly*, 2011. Available at: <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/the-perils-of-bad-strategy> (accessed: 15.08.20).