

УДК 332.146.2

## **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ГОРОДА**

Носов А.Л., доктор экономических наук, профессор

E-mail: logistic\_vgu@mail.ru

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

«Вятская государственная сельскохозяйственная академия»,

г. Киров, Россия

### Аннотация

Каждый современный город имеет стратегию своего развития. В настоящее время происходит массовый переход от стратегий 2020 к стратегиям 2035. Данная статья имеет своей целью на примере проекта Стратегии Киров-2035 рассмотреть требования к ключевым элементам содержания стратегии: видению, миссии, стратегической цели. Результатом исследования являются предложения по формулированию видения, миссии и стратегической цели, а также использованию в качестве количественного измерения степени достижения цели официально утвержденного индекса качества городской среды.

Ключевые слова: стратегическое планирование, город Киров, видение, миссия, стратегическая цель, индекс качества городской среды.

## **STRATEGIC PLANNING OF CITY DEVELOPMENT**

Nosov A.L., doctor of economic sciences, professor

E-mail: logistic\_vgu@mail.ru

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education

«Vyatka state agricultural academy», Kirov, Russia

### Annotation

Every modern city has a development strategy. Nowadays, the massive transition from 2020 strategies to 2035 strategies is undergoing. The purpose of this article is to consider the requirements for the key elements of the strategy content: vision, mission, strategic goal, using the Kirov-2035 draft strategy as an example. The result of the study is proposals for formulating a vision, mission and strategic goal, as well as the use of a formally approved urban environmental quality index as a measure of achievement.

Keywords: strategic planning, Kirov city, vision, mission, strategic goal, urban environment quality index.



Введение. Современная экономика в своем развитии опирается на стратегическое управление на всех уровнях. Американский специалист по вопросам управления И. Ансофф в 1962 г. определил стратегический подход к управлению через необходимость обеспечения выработки долгосрочной стратегии для достижения целей организации и создание управленческих механизмов реализации этой стратегии через систему планов [1].

Содержанием стратегического планирования социально-экономического развития города является разработка стратегического плана путем формулирования видения, миссии, стратегической цели и дерева целей через анализ внешней и внутренней среды, определение правил принятия решений, прогнозирование социально-экономического развития и установки четких измеряемых критериев достижения цели [2].

Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее - ГК РФ) определяются документы территориального планирования. «Территориальное планирование направлено на определение назначения территорий, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов, в целях обеспечения устойчивого развития ..., обеспечения учета интересов граждан и их объединений» (ч. 1 ст. 9 ГК РФ) [3].

В соответствии с ГК РФ документы территориального планирования должны являться пространственным отображением стратегий. Стратегия является первичным документом, на основе которого разрабатываются отдельные планы. Подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий развития отдельных отраслей экономики (ч. 5 ст. 9 ГК РФ, введена Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ).

Документальным оформлением результата стратегического планирования является стратегический план. Стратегический план развития города должен содержать видение, миссию, стратегическую цель, перечень задач, обеспечивающих достижение цели. Устойчивое развитие города должно быть



измеримым. На этом акцентируют внимание авторы работ по стратегическому планированию города [4, 5].

Данное исследование выполнено на основе изучения выложенного для общественного обсуждения проекта Стратегии социально-экономического развития г. Кирова до 2035 года (далее – Киров-2035) [6].

#### Исследовательская часть

*Видение.* Для того, чтобы выработать грамотную стратегию, следует определить видение того, к чему стремится город, сформулировать миссию и стратегическую цель.

Видение в стратегии - это образное представление перспектив развития города. Оно объясняет и демонстрирует всем жителям, каким должен стать город, к чему необходимо стремиться.

Видение направлено на будущее. При достижении желаемого состояния видение теряет свою актуальность. Становится необходимым новое видение. Формулировка видения должна быть лаконичной и динамичной. Видение должно создавать образ, вдохновлять, быть простым, содержать ориентиры, которые могут служить основой для разработки стратегии [7].

Примером является видение города Лондона: «Лондонский Сити будет строиться на собственном успехе как ведущий мировой центр бизнеса и финансов. Он обеспечит доступность, превосходное качество и быстроту оказания муниципальных услуг местному сообществу, соседним районам, Лондону и нации в целом» [7]. В данном тексте все фразы образны и не противоречивы.

В представленной Стратегии Киров-2035 видение отсутствует, что не дает возможности оценить направленность стратегии и вдохновить людей следовать ее положениям. Вместо этого представлена миссия Кирова-2035 – «это город комфортной среды с известным брендом, развитой экономикой и открытой властью, создающий условия для развития вдохновленных людей и бизнеса во всех сферах».



Поскольку данный текст не вполне соответствует действительности, то его можно спроецировать на будущее, представив как видение. Спорным является использование фразы «вдохновленные люди», поскольку за бортом стратегии остаются люди «не вдохновленные», т.е. обычные граждане. Кроме того, важно отметить в видении движение к высокому качеству жизни и самореализации людей во всех сферах.

По мнению автора статьи, требованиям к видению Кирова-2035 может соответствовать формулировка: город комфортной среды с известным брендом, развитой экономикой и открытой властью, создающий условия для высокого качества жизни и самореализации людей во всех сферах.

*Миссия.* Выражает социальное предназначение, удовлетворение конкретных потребностей своих потребителей.

Миссия, в отличие от видения, характеризует настоящее города: его особенности, вид, историю; детализирует назначение города и обеспечивает направления для выработки целей.

Обычно миссия выражается в виде запоминающейся фразы. Миссия должна отражать реальную сущность и особенности конкретного города, должна быть близкой любому его жителю.

В стратегическом управлении миссия отражает смысл существования объекта управления. Миссия в рамках управления территориями разных уровней может быть очень короткой, как миссия Липецка, или достаточно объемной [8]. Рассмотрим некоторые примеры миссий:

- Миссия Липецка - город многоотраслевой, сбалансированной экономики и комфортной среды проживания [8].

- Миссия МО «Город Курчатов» - создание модели устойчивого развития города Курчатова с высоким качеством жизни населения, на основе производственного, социального, инновационного развития, с сохранением культурно-исторического наследия.



- Миссия Москвы – «сохранение исторической идентичности России, обеспечение интегрированного в пространстве и преемственного во времени устойчивого гармоничного социально-экономического развития страны и роста качества жизни москвичей на базе генерации, абсорбции, отбора и распространения потоков социальных и экономических инноваций между Москвой и остальной Россией, интеллектуально-духовного лидерства Москвы в стране и значимой интеллектуально-духовной роли в мире» [9].

Удачно сформулированная миссия является залогом успеха стратегии.

1. Миссия является лицом города, отражая предназначение, историю, настоящее.
2. Миссия учитывает интересы жителей и гостей города.
3. Миссия является публичным обращением ко всем заинтересованным сторонам.
4. Миссия объединяет и ориентирует причастных к городу людей.

Предлагаемая в проекте Стратегии миссия была приведена нами в разделе *Видение*. Данная миссия иллюстрирует название города как аббревиатуру (рисунок 1).

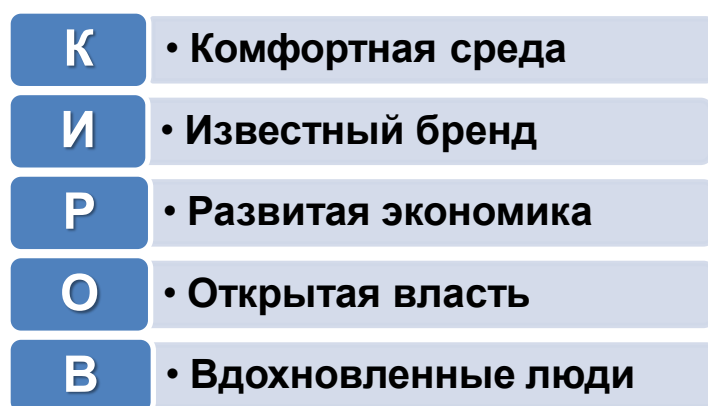


Рисунок 1 – Миссия города Кирова

В такой формулировке миссии говорится о качестве городской среды, развитости экономики, открытости власти, потенциале жителей, но все это



может быть привязано к любому другому городу. Уникальное звучание данной миссии отсутствует. Отсутствует историческая особенность города. Кроме того, в перспективе, возможно возвращение городу исторического имени Вятка, и тогда вся буквенная конструкция, основанная на имени Киров, станет неуместной.

Вернемся к целевой аудитории предлагаемой миссии – «вдохновленные люди». Существует мнение, что люди делятся на 4 типа [10]:

- вдохновлённые,
- мотивированные,
- обыватели,
- сопротивляющиеся.

Вдохновлённые люди - это те люди, которые движимы от души и даже божественным вдохновением. Они что-то делают потому, что они любят это. Таким образом, предлагаемая миссия оставляет вне своих интересов большинство населения.

С учетом существующих требований к миссии, исторической особенности города и ориентацией его на современность, направленности на жителей и гостей города, логично предложить следующий вариант миссии: «Вятка - город на «семи холмах» с древней историей и современной инфраструктурой для удобства жителей и гостей».

*Стратегическая цель.* Стратегическая цель может быть достигнута через реализацию подцелей, каждая из которых предполагает решение определенных задач. Разложение цели на уровни представляет собой дерево целей. Обозначение влияния каждой подцели на достижение стратегической цели дает оцифрованное дерево целей.

Стратегические цели должны быть соответствующими принципу SMART: S - конкретные (specific), M - измеримые (measurable), A - достижимые (achievable), R – актуальные или уместные (relevant), T - согласованные по времени (timed).



Рассматривая документальное оформление стратегий, можно увидеть, что они содержат не имеющие больших различий цели и подцели. Это объясняется набором бюрократических штампов вынужденно политического декларативного характера. Существует набор целей, практически инвариантный для любого территориального объекта, отражающий преобладающие в современном мире воззрения на общечеловеческие ценности. Различия в целях и количественных параметрах появляются в задачах более низкого уровня при описании дерева целей [11].

В качестве стратегической цели развития города обычно принимается улучшение экономики и качества жизни. Для достижения этой цели указывается ряд задач, раскрываемых в стратегии [12]. Однако до полноценного дерева целей дело, как правило, не доходит.

В рассматриваемом проекте приведена стратегическая цель – «формирование развитого промышленного центра с комфортной территорией для проживания населения, реализацией его сил и потенциала».

В качестве целей второго уровня указаны основные задачи к 2035 г.:

- 1) создать комфортное городское пространство;
- 2) обеспечить известность территориального бренда;
- 3) сформировать конкурентоспособную экономику города;
- 4) повысить эффективность системы местного самоуправления;
- 5) создать условия для развития человеческого капитала.

Мерой достижения стратегической цели является попадание города Кирова в пятерку лидеров по приоритетным направлениям социально-экономического развития среди городов России с численностью населения 500-700 тыс. человек.

Легко показать, что принцип SMART для указанных целей не соблюден. Кроме того, указана нереальная мера достижения стратегической цели. Критерии и методика ранжирования городов России по приоритетным направлениям социально-экономического развития не определены.



Для формулирования стратегической цели необходимо использовать официально узаконенный инструмент оценки качества материальной городской среды и условий её формирования - Индекс качества городской среды [13], утвержденный распоряжением Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р.

Индекс формируется Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. Результаты формирования Индекса используются в реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», национального проекта «Жилье и городская среда». Индекс используется и для определения размера субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку муниципальных программ формирования современной городской среды.

Индекс города представляет собой цифровое значение (в баллах) состояния городской среды, полученное в результате комплексной оценки количественно измеряемых индикаторов, характеризующих уровень комфорта проживания на соответствующей территории.

Индекс оценивает шесть типов городских пространств в соответствии с шестью критериям качества городской среды. Каждый из получаемых 36 индикаторов оценивается по разработанной методике количеством баллов от 0 до 10. Максимальная оценка по сумме индикаторов составляет значение 360 [14]. Города ранжируются по величине индекса. В группу неблагополучных попадают те, индекс которых менее 180.

Выделяются следующие городские пространства:

1. Жилье и прилегающие пространства:
  - многоквартирные жилые дома,
  - индивидуальный жилой сектор.
2. Озелененные пространства:





- парки,
  - скверы,
  - озелененные набережные,
  - сады и др.
3. Общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства:
- объекты сервисов и услуг,
  - общественное питание,
  - административные учреждения и др.
4. Социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства:
- образовательные учреждения,
  - медицинские учреждения,
  - спорт, досуг и рекреация,
  - учреждения культуры и др.
5. Улично-дорожная сеть:
- улицы,
  - проезды,
  - набережные.
6. Общегородское пространство: вся территория в городских границах.

Критериями оценки качества городской среды являются:

1. Безопасность - уровень безопасности определенных пространств и параметры среды, которые могут способствовать причинению вреда жизни и здоровью человека.
2. Комфортность - удобство и доступность городских пространств.
3. Экологичность и здоровье - сохранение и улучшение окружающей среды, состояние экологии на момент оценки.
4. Идентичность и разнообразие - своеобразие и узнаваемость городских территорий, вариативность пространственных решений и функциональное разнообразие городской среды.



5. Современность и актуальность среды - параметры, описывающие город с точки зрения возможностей, которые он предоставляет жителям, соответствие городских пространств международным принципам формирования городской среды.
6. Эффективность управления - параметры, которые непосредственно характеризуют работу муниципальных органов власти по созданию условий, необходимых для формирования качественной городской среды.

На основе сказанного можно предложить следующую стратегическую цель для города: «Формирование качественной материальной городской среды на основе развития жилья, озеленения, общественно-деловой и социально-досуговой инфраструктуры, улично-дорожной сети, общегородского пространства для удобства жителей и гостей».

Мерой достижения стратегической цели является повышение Индекса качества городской среды города Кирова к 2035 году на 40%.

По итогам 2019 года Индекс качества городской среды города Кирова составляет 184 балла (наравне с городами Пенза и Тверь).

Заключение. Стратегический план развития города является объемным документом, сформированным командой специалистов в области стратегического менеджмента. Стратегия города в своей основе содержит такие ключевые элементы, как видение, миссия, стратегическая цель. Все остальное содержание стратегии дает способ реализации поставленной цели.

Потребителями и исполнителями стратегии являются люди. От их мотивации и квалификации зависит достижение поставленной цели. Определяющим фактором реализации планов является человеческий капитал [15], развитие которого закладывается в стратегию и рекурсивно увеличивает ее ресурсную базу.



Особое значение в формировании качественной городской среды занимают транспортно-логистические проблемы [16], недооценка которых делает недостижимой стратегические цели.

Стратегический план должен быть основой реальных дел, необходимо организовать выполнение стратегии, осуществлять мониторинг ее выполнения по системе ключевых показателей [17], своевременно вносить коррективы в соответствии с текущей ситуацией. Стратегия – это не план, а направление.

#### Литература

1. Ансофф И. Стратегическое управление / И. Ансофф. – Москва : Экономика, 1989. – 303 с.
2. Мирзоева С. М. Современные подходы к стратегическому планированию экономического развития регионов России / С. М. Мирзоева // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 2 (55). – С. 55-57.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16.
4. Фролова Т. А. Стратегическое планирование социально-экономического развития крупнейшего города / Т. А. Фролова // Правоприменение. – 2017. – № 1 (3). – С. 125-134.
5. Ченцова Е. П. Стратегическое планирование инновационного развития города / Е. П. Ченцова, О. В. Лопырева. // Вопросы экономики и управления. – 2017. – № 2 (9). – С. 93-96.
6. «Киров-2035»: стратегия развития - Разработка Стратегии социально-экономического развития г. Кирова до 2035 г. – URL: <http://kirov2035.admkirov.ru/> (дата обращения 10.06.2020). – Текст : электронный.



7. Харченко К. В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии : учебное пособие / К. В. Харченко. – Белгород : Областная типография, 2009. – 304 с.
8. Назарова О. В. Миссия города как основа муниципального брендинга / О. В. Назарова // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. – 2015. – № 21. – С. 136-139.
9. Клейнер Г. Б. Миссия Москвы как объекта стратегического планирования / Г. Б. Клейнер // Общественные науки и современность. – 2010. – № 5. – С. 20-30.
10. Самопознание.ру – URL: [https://samopoznanie.ru/articles/motivirovatsya\\_ili\\_vdohnovlyatsya/#ixzz6OwekAgxF](https://samopoznanie.ru/articles/motivirovatsya_ili_vdohnovlyatsya/#ixzz6OwekAgxF). – Текст : электронный.
11. Карпов Е. В. Разработка стратегических приоритетов развития города / Е. В. Карпов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2009. – № 10 (43). – С. 39-47.
12. Тургель И. Д. Моноспециализированный город: теория и практика стратегического управления социально-экономическим развитием / И. Д. Тургель. – Екатеринбург : Издательство УрГГГА. – 2001. – 259 с.
13. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды : распоряжение Правительства РФ № 510-р от 23 марта 2019 г.
14. Индекс качества городской среды — инструмент для оценки качества материальной городской среды и условий её формирования. – URL: <https://xn----dtbcccddtsyabxk.xn--p1ai/#/> – Текст : электронный.
15. Катаргина Н. А. Человеческий капитал и мобильность трудовых ресурсов как определяющие факторы повышения конкурентоспособности экономики в современных условиях / Н. А. Катаргина, А. Л. Носов // Вопросы новой экономики. – 2014. – № 2 (30). – С. 68-74.



16. Носов А. Л. Управление качеством работы городского пассажирского транспорта с использованием транспортной модели / А. Л. Носов // Логистика сегодня. – 2015. – № 1. – С. 38-47.
17. Мошкина Н. А. К вопросу о стратегическом планировании на уровне муниципального образования / Н. А. Мошкина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 1. – С. 30-32.

