

На правах рукописи

Дергачева Елена Анатольевна

**Стратегическое планирование
социально ориентированного
развития города**

специальность 08.00.05 — «Экономика и управление народным хозяйством»
(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Санкт-Петербург
2003

Работа выполнена в лаборатории проблем конкурентоспособности территориальных образований Института проблем региональной экономики РАН.

Научный руководитель: доктор экономических наук
Гринчель Борис Михайлович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Рохчин Владимир Ефимович
кандидат экономических наук
Багрова Наталья Борисовна

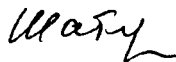
Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный
университет экономики и финансов

Защита диссертации состоится 15 апреля 2003 г. в 15.00 часов на заседании диссертационного Совета Д 002.079.01 в Институте проблем региональной экономики РАН по адресу: 198013 г. Санкт-Петербург, ул. Серпуховская, д. 38.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института проблем региональной экономики РАН.

Автореферат разослан «14» марта 2003 г.

Ученый секретарь диссертационного Совета,
кандидат экономических наук



Т.В.Шабунина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Осуществление в России рыночных реформ в последнем десятилетии XX века привело к коренному изменению структуры экономики и системы территориального управления, что способствовало возникновению и обострению целого ряда сложных проблем развития регионов и городов, которые все труднее было решать традиционными методами. В этих условиях требовались новые механизмы воздействия на социально-экономическое развитие территорий. Городские и региональные власти столкнулись с очевидной необходимостью реформирования системы управления с целью ее ориентации на стратегические подходы к местному развитию.

Актуальность внедрения городского стратегического планирования обусловлена многоплановым назначением этого механизма управления: социальным, экономическим, политическим и организационным. Обеспечение *социальных гарантий и высокого качества жизни населения* является одним из главных целевых ориентиров стратегического плана. В то же время достижение гармоничного социального развития невозможно, если нарушена *экономическая сбалансированность*, обеспечение которой является основой социального развития. Огромную роль может играть стратегическое планирование с точки зрения создания благоприятного *политического климата* в городе, ибо стратегический план — это инструмент обеспечения общественной консолидации и повышения доверия населения к местным властям. Наличие стратегического плана способствует росту уверенности горожан в ясно «очерченном» будущем города, позволяет сформировать представление о городе у его перспективных партнеров (зарубежных городов-побратимов и партнеров, крупных инвесторов, международных организаций и т.д.). *Прикладное организационное значение* стратегического плана, направленное вовнутрь на совершенствование системы местного управления, заключается в усилении координации различных крупных программ и проектов, в достижении согласованности действий различных секторов и подразделений местной администрации и в исключении дублирования функций управления.

В начале XXI века актуальность городского стратегического планирования подтверждается его широким признанием на различных уровнях — от международного до местного.

- На всемирной конференции «Урбан» в 2000 году в Берлине были провозглашены принципы проведения эффективной стратегической городской политики и планирования, учитывающие социальные, экономические, экологические и пространственные аспекты территориального развития. В поддержку этих принципов выступили 4000 представителей из 1000 городов более 100 стран мира.

- В России на уровне страны сформированы стратегические приоритеты, в федеральных округах работают центры стратегических исследований.
- На уровне регионов РФ разрабатываются концепции и стратегии развития.
- На уровне местных властей вслед за Санкт-Петербургом, первым в стране разработавшим стратегический план городом, на путь стратегического планирования вступили такие крупные города как Великий Новгород, Владимир, Волгоград, Екатеринбург, Ижевск, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Сургут, Тольятти, Томск, Череповец, Ярославль, и этот список стремительно пополняется.
- Программа «Малые города России» Института «Открытое общество» дала импульс более 100 малым российским городам для разработки стратегий развития, причем в этот процесс вовлекаются все новые и новые города и районы.

В то же время методология городского стратегического планирования, представляя совершенно новый раздел научного познания, находится в процессе становления и развития; над разработкой основных методологических подходов и определением методических принципов в настоящее время работают ученые как за рубежом, так и в России.

Необходимо отметить существующую преемственность теории стратегического планирования с народнохозяйственным долгосрочным планированием, большой вклад в разработку методов которого еще в советское время внесли такие ученые-экономисты, как А.Г.Аганбегян, Н.А.Вознесенский, А.Г.Гранберг, Г.М.Добров, В.С.Немчинов, В.В.Новожилов, С.Г.Струмилин, А.В.Чаянов и многие другие. Однако теорию и методологию планирования советского периода следует рассматривать критически, поскольку произошедшая коренная перестройка структуры государственного управления обусловила невозможность применения старых подходов в новых рыночных условиях. Отсутствие централизованного директивного планирования, разрушение отраслевых связей в экономике в результате распада СССР, а также демократизация власти и становление местного самоуправления — вот лишь некоторые факторы, свидетельствующие о необходимости разработки новых методологических подходов.

С начала 1990-х гг. в научное обоснование теории и методологии стратегического планирования городов внесли существенный вклад такие российские ученые, как Н.Т.Агафонов, Л.Л.Букин, В.А. Воротилов, Б.М.Гринчель, О.Г.Дмитриева, Б.С.Жихаревич, В.А.Ильин, Н.Е.Костылева, О.П.Литовка, А.Н.Петров, В.Р.Полозов, В.Е.Рохчин, И.И.Сигов, Е.В.Тишин, В.С.Чекалин, В.А.Щитинский и другие.

Целый ряд руководителей российских городов, например, Санкт-Петербурга (В.А.Яковлев), Омска (А.М.Стерлягов, Г.С.Айтхожина), Вологды (А.С.Якуничев), Сургута (А.Л.Сидоров), Ялуторовска (В.Д.Зимнев, А.В.Бойко),

Апатиты (М.И.Егорин, А.Н.Коновалов, Е.В.Кислицына), Южского района (В.И.Сычева, Б.В.Мошцев, Г.М.Егорова), Красноуфимска (А.И.Стахеев), активно участвовали в разработке и практическом внедрении элементов науки о городском стратегическом планировании.

В различных направлениях создания современной теории городского стратегического управления работают такие видные зарубежные ученые как Л. ван ден Берг, Х.Вальха, Б.Грабов, Р. Камани, Х.Мэдинг, М.Паркинсон, М.Портер, У.Функе, Б.Хамм, Д.Хенкель, К.Шуссманн и другие.

В то же время в теории и методологии городского стратегического планирования имеется еще много неисследованных проблем, а именно:

- научно не обоснованы методы осуществления комплексного стартового анализа сильных конкурентных позиций и негативных тенденций развития города, позволяющего учесть требования обеспечения социальной ориентации стратегического плана в условиях рыночной экономики;
- не разработаны методические принципы перехода в процессе стратегического планирования от результатов комплексного стартового анализа к выбору целей развития города;
- не сформирована система критериев для оценки эффективности программ и проектов по реализации стратегического плана города.

Автором диссертационного исследования разработаны некоторые методические вопросы городского стратегического планирования в соответствии с принципами социально ориентированного управления и признанием особой роли стратегического плана в решении проблем, с которыми не может справиться рыночная экономика. Особое значение при этом приобретает сбалансированность социальных целей и экономического прогресса, когда успехи экономики стимулируют социальное развитие, а социальный прогресс создает условия для экономического и инвестиционного роста. Степень соотношения социального и экономического, то, в какой мере экономика должна служить социальной сфере, до сих пор не выявлена и требует комплексного исследования.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационной работы является разработка методов стратегического планирования социально ориентированного развития города.

Для достижения поставленной цели в ходе исследования решались следующие основные задачи:

- обоснование принципа социального профилирования экономики в городском стратегическом планировании;
- анализ существующих методических подходов и определение элементов технологического процесса разработки, реализации и мониторинга стратегического плана городского развития;

- изучение применяемых методических основ проведения СВОТ-анализа развития города и разработка методики проведения комплексного стартового анализа и метода перехода от результатов анализа к формулированию стратегических целей развития города;
- разработка системы критериев оценки эффективности программ и проектов реализации стратегического плана с учетом оптимального соотношения социальных и экономических целей развития города.

Объектом исследования служит город.

Предметом исследования являются методические основы совершенствования системы стратегического планирования и управления городом с учетом принципов социально ориентированного развития.

Методология и методы исследования. Методологической основой исследования послужили теории государственного и муниципального планирования и управления, территориальной конкуренции, законодательные и нормативные акты, научно-теоретические основы реформирования местного управления в условиях социально ориентированной рыночной экономики и демократизации общества, теория и принципы сопоставительного анализа, теория городского маркетинга.

В качестве методов исследования использовались экономико-аналитический метод, метод системного анализа, анализа цепочки последовательного принятия решений, СВОТ-анализа, экспертных оценок, анкетных опросов, статистической обработки информации, программно-целевой подход.

Научная новизна диссертационной работы состоит в следующем:

- в диссертации сформулирована и обоснована система требований социальной ориентации стратегического плана развития города в условиях рыночной экономики;
- автором сформулирован единый технологический процесс разработки и мониторинга стратегического плана с учетом участия основных субъектов развития города;
- в работе предложены новые методика проведения комплексного стартового анализа и метод осуществления перехода от него к целям стратегического развития города;
- автором разработан методический прием проверки правильности выбора системы целей стратегического плана;
- автором впервые разработана комплексная балльная система критериев оценки программ и проектов стратегического плана города, позволяющая определить их экономическую и социальную значимость и учитывающая параметры их соответствия стратегическим целям, критериям реализуемости и социально-экономической эффективности.

Теоретическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в дальнейшем развитии теории и методологии стратегического планирования социально ориентированного развития города.

Практическая значимость диссертации заключается в создании методического аппарата, который может быть применен органами местной власти при разработке и реализации стратегического плана развития города.

Внедрение и апробация. Основные положения диссертационного исследования были апробированы в процессе стратегического планирования в ряде городов России, в том числе при разработке стратегии социально-экономического развития города Ялуторовска (Тюменская область), и докладывались, обсуждались и получили одобрение на семинарах и конференциях в Санкт-Петербурге и Ялуторовске.

Публикации. Основные положения диссертационной работы отражены в 6 опубликованных журнальных статьях и разделах коллективных монографий.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и двух приложений. Работа содержит 38 таблиц, 17 рисунков, объем работы составляет 165 страниц машинописного текста, список литературы включает 167 наименований.

Во введении обоснована актуальность темы диссертационной работы, сформулированы цель, задачи, предмет, объект и методы исследования, раскрыты научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных результатов.

В первой главе диссертации описаны особенности города как объекта исследования, раскрыты различные аспекты значения стратегического плана для развития городов. Здесь также представлены современные тенденции развития городов в Европе и России, обобщены их особенности и актуальные проблемы. В первой главе рассмотрен опыт централизованного планирования СССР, а также европейский и российский опыт городского стратегического планирования и выявлены методические недостатки существующих технологий стратегического планирования развития городов. Наиболее существенной проблемой, по мнению диссертанта, является несбалансированность социальных и экономических целей развития, проявляющаяся с разных сторон на всех этапах процесса стратегического планирования.

Вторая глава посвящена разработке методических вопросов организации процесса городского стратегического планирования, при этом ведущим принципом выступает принцип социального профилирования экономики. Автором разработана методика проведения комплексного стартового анализа развития города с учетом активизации всех групп территориального сообщества и сформирован алгоритм выбора стратегических целей города на основе метода агрегирования результатов комплексного стартового анализа с учетом объективных

и субъективных факторов, внешних и внутренних тенденций развития. В данной главе также предложена система оценки эффективности программ и проектов реализации стратегического плана города.

В третьей главе описаны результаты применения некоторых предложенных автором методических приемов разработки стратегии развития на примере г. Ялуторовска Тюменской области. Автором рассмотрен процесс стратегического планирования на примере малого города Ялуторовска и подробно проанализированы результаты применения методов активизации общественности, специалистов и предпринимателей, участвовавших в разработке стратегии развития Ялуторовска. Приведены результаты комплексного стартового анализа с учетом проведенных статистических и аналитических исследований данных, характеризующих участие граждан в разработке плана, проиллюстрирован метод агрегирования результатов комплексного стартового анализа для разработки «дерева целей» г. Ялуторовска. С помощью матрицы влияния целей стратегического плана на параметры благосостояния граждан осуществлена проверка правильности выбранных стратегических целевых приоритетов развития города.

В заключении автором сделаны выводы по результатам диссертационного исследования и возможностям использования широким кругом городов России предложенных методических приемов при разработке социально ориентированных стратегических планов.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Анализ теории и практики народнохозяйственного планирования, характерного для периода СССР, и городского стратегического планирования, развивающегося в последнее десятилетие в России и Европе, позволил автору провести глубокое сопоставление методологии и методических подходов и сделать научно значимый вывод о совершенно новом подходе, состоящем в постоянном широком диалоге местных властей со всеми действующими в городе целевыми группами. Этот подход характеризуется высокой степенью востребованности за рубежом и нарастающей актуальностью в России. Представляется, что именно активное участие граждан в управлении становится объединяющим многообразные подходы и ведущим принципом городского стратегического планирования.

Предлагаемый в диссертации алгоритм разработки и мониторинга стратегического плана города условно можно разделить на 4 этапа, представленные на рис.1. На всех этапах алгоритма, по мнению автора, должно осуществляться активное привлечение граждан к обсуждению и принятию управленческих решений. Необходимость использования этого нового метода в стратегическом планировании диктуется процессами демократизации общества, происходящими во всем мире, и эффектами, которые обеспечивает широкое гражданское участие.

Выявление интересов граждан и отражение их в стратегическом плане обуславливает формирование у населения ощущения причастности к процессу управления развитием своего города, что, в свою очередь, способствует повышению доверия к действиям местных властей и формированию благоприятного социально-психологического климата в обществе. В целом можно отметить, что широкая общественная консолидация является важнейшим политическим условием разработки и реализации стратегического плана, тогда как игнорирование интересов общественности и отстраненность местной власти от населения могут повлечь за собой серьезные социально-экономические последствия.

Все многообразие методов привлечения граждан к процессу стратегического управления, по мнению автора, можно разделить на пассивные и активные. Пассивные методы (публикации в СМИ о деятельности администрации, анкетирование населения, рассылка информационных бюллетеней администрации в почтовые ящики жителей, приемные граждан по конкретным вопросам) являются важными механизмами поддержания связи с гражданами во время разработки стратегии. Именно они преобладают в практике управления российских городов.

Местные власти зарубежных городов в последнее время предлагают новые более эффективные методы активного диалога с жителями, когда инициирование, утверждение, отмена или корректировка того или иного стратегического решения происходит в процессе активного взаимодействия с населением и во многом зависит от инициативы граждан. Применение активных методов привлечения граждан к управлению требует гибких форм работы и обязывает администрацию к быстрому реагированию на изменяющиеся интересы местного сообщества, поэтому активные методы вовлечения населения становятся неотъемлемыми признаками инновативного местного управления.

Система требований **социальной ориентации стратегического плана** города в условиях рыночной экономики обоснована в диссертации на основе анализа опыта ряда городов стран Западной Европы и США, а также активных городов России, которые в разные периоды истории использовали модели как приоритетного экономического, так и социального развития.

Опыт активных городов неопровержимо свидетельствует о том, что степень ориентированности экономики на решение социальных проблем, на удовлетворение постоянно возрастающих, меняющихся и усложняющихся потребностей общества в современных условиях следует рассматривать как важнейший показатель конечной социально-экономической эффективности и уровня общественного развития.

Долгосрочное планирование в СССР было в большей степени ориентировано на экономические цели, достижение которых оценивалось на основе валово-

вых показателей развития народного хозяйства. Оно находилось в соподчинении с отраслевым планированием, которое, в свою очередь, было нацелено на рост валовых показателей объемов производства отдельных продуктов. В настоящее время это дублирование значительно сократилось; в функциях местного управления в то же время существенно возросла ответственность местных властей за социальные показатели жизни населения на основе осознания того, что планирование должно ориентироваться на цели, возникающие из объективных тенденций организации жизнедеятельности людей и предусматривать удовлетворение текущих и перспективных потребностей населения. Эти изменения обуславливают объективную необходимость решения методических вопросов обеспечения социальной ориентации городского стратегического планирования.

Вместе с тем городские власти должны проводить целенаправленную местную экономическую политику и направлять ресурсы на создание условий для сбалансированного развития экономики и привлечения инвестиций, без чего невозможно будет обеспечение социальных стандартов и оказание помощи социально неблагополучным группам населения. Следовательно, повышение эффективности функционирования любой из отраслей экономики и городского хозяйства можно рассматривать как частные задачи, решение которых призвано обеспечить в итоге более высокое качество жизни и полноту удовлетворения широкого спектра спроса населения на товары и услуги.

Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что стратегическое планирование должно служить инструментом обеспечения социального благополучия городского сообщества при одновременном осуществлении сбалансированного экономического роста. В свою очередь реализация социальных программ не должна противоречить последовательной экономической стратегии города, несмотря на то, что социальное развитие с трудом вписывается в рамки воздействия экономических законов, которые царят на рынке в условиях конкуренции. Социальная сфера развивается по своим правилам, но в рамках рыночной экономики, поэтому стратегическое планирование выступает тем универсальным инструментом, который регулирует социальные и экономические отношения, является двигателем развития экономики с включенными в этот процесс социальными целями. Стратегический план, представляя собой инструмент обеспечения роста качества жизни населения, должен решать те задачи, с которыми рыночная экономика справиться не может.

Вышеизложенные доводы в сочетании с учетом провозглашенных во всем мире принципов устойчивого развития обуславливают выбор автором в качестве главного приоритета городского развития такого индикатора как **благополучие граждан**. В диссертации выделены 12 параметров, или составляющих

благополучия граждан. Значительную роль в этой системе приоритетов играет экономическая составляющая. Обеспечение необходимого для общества количества рабочих мест соответствующего качества представляет собой важный параметр экономического стимулирования социального развития, так как создает предпосылки для увеличения благополучия граждан и закрепления или привлечения в города молодежи как потенциально перспективной целевой группы населения. Действие этого механизма позволяет уменьшить количество лиц, получающих социальные пособия, включить новые группы населения в активную жизнедеятельность. Уровень доходов населения — зарплата и пенсий — также отражает благополучие жителей конкретного города.

Другие параметры благополучия граждан — обеспеченность жильем и его качество, доступность и стоимость жилищно-коммунальных и транспортных услуг и т.п. — представляют собой жизненно необходимые факторы нормального существования человека. Характеристики архитектурно-эстетического облика города, широта спектра возможностей проведения досуга и отдыха, предложений в области культуры дополняют параметры, измеряющие удовлетворенность жизнью в городской среде и в будущем станут одними из определяющих факторов привлечения населения.

Приоритетами стратегий многих городов мира становятся такие параметры как улучшение здоровья населения, развитие спорта и обеспечение здорового образа жизни, а также создание достойных условий для воспитания, образования и вступления в жизнь молодых поколений горожан. Представляется, что эти параметры в перспективе будут также больше учитываться и российскими городами как значимые факторы повышения качества жизни. Особое место принадлежит параметрам экологической устойчивости городского развития, которые имеют не только местное, но все больше приобретают глобальное значение.

Политическая стабильность городской власти во всем мире привлекает не только население, но и инвесторов. Уровень преступности, а, следовательно, и степень безопасности жизни в городе играют значительную роль при выборе места размещения инвестиций, приложения труда, жизни и отдыха. Демократизация местного управления на основе участия граждан также, несомненно, станет перспективным критерием повышения качества жизни, как это происходит в настоящее время за рубежом.

Важным этапом технологического процесса разработки и реализации стратегического плана является проведение анализа социально-экономического развития города (рис.1). Предлагаемая в диссертации методика проведения комплексного стартового анализа (КСА) основана на традиционном SWOT-анализе, широко применяемом как за рубежом, так и в России. Однако в отличие от SWOT-анализа КСА предусматривает более углубленное рассмотрение

сильных конкурентоспособных характеристик и негативных проблем города не только на основе экспертно-аналитических расчетов, но и на базе вовлечения в этот процесс всех групп населения, которое осуществляется в основном путем анкетирования, опросов и интервьюирования различных целевых групп граждан: по возрасту — школьников, студентов, людей среднего возраста, пенсионеров; по сферам деятельности — специалистов администраций, представителей предприятий, организаций, вузов, школ, больниц, научных институтов, банковских и финансовых учреждений; по статусу пребывания в городе — старожилов города и его постоянных жителей, посещающих город туристов, приезжающих на работу из окрестностей города лиц и т.д. Общая анкета публикуется в местной печати, опросы проводятся по месту жительства, работы, учебы, отдыха, в гостиницах, школах и вузах.

Для определения целей стратегии городского развития автору представляется необходимым наряду с оценкой внутренних ресурсов и позитивных тенденций учитывать влияние многих внешних параметров, т.е. рассматривать достаточно сложную систему факторов, которые можно разделить на объективные и субъективные.

Субъективные факторы, характеризующие целевые предпочтения населения города и выявляемые в ходе интервью, опросов, анкетирования, семинаров и конференций, имеют особо важное значение для политического продвижения процесса стратегического планирования, для согласования мероприятий и проектов стратегического плана со всеми заинтересованными экономическими и общественными субъектами города, таким образом эта группа факторов представляет основу для поддержки и одобрения стратегического планирования со стороны общества.

Объективные факторы, влияющие на целеполагание, подразделяются на внешние и внутренние (рис.2).

Внешние факторы характеризуют значимые для города тенденции мирового развития, процессы, происходящие в стране и регионе, и объединяют все те явления, которые характерны для внешней среды по отношению к городу, но в то же время имеют существенное значение для определения целевой направленности стратегического плана развития города. Среди внешних факторов выделяются:

- важнейшие мировые тенденции процессов глобализации мирового развития и урбанизации;
- тенденции развития тех активных городов, которые уже разработали и реализуют различного рода стратегические плановые документы и проекты;
- главные направления стратегии развития России, приоритеты социально-экономической политики страны на будущее, задающие определенные формальные рамки для траектории движения городов и регионов;
- цели стратегии развития региона (субъекта РФ), к которому относится город.



Рис.2. Система факторов, влияющих на определение целей стратегического плана развития города.

Внутренние факторы целеполагания — это те объективные характеристики, которые изнутри обуславливают цели стратегического плана городского развития и определяют специфику целеполагания, присущую конкретному городу:

- основные конкурентные преимущества, обеспечивающие сильные позиции города в стратегической перспективе;
- негативные тенденции развития города, которые должны быть ослаблены в процессе реализации стратегического плана;
- возможности и перспективы развития города;
- риски и опасности, которые могут ожидать город в будущем.

Оценка внутренних факторов проводится по важнейшим сторонам социально-экономического развития города. Однако, как показывает практика, для стартового анализа собирается и обобщается масса информации, которая не используется на дальнейших этапах стратегического планирования. Причем имеющиеся статистические данные не позволяют проанализировать ту информацию, которая требуется для оценки параметров социально-экономической устойчивости города. В связи с этим возникает важная методическая проблема,

состоящая в том, чтобы определить, какой набор необходимых и достаточных показателей требуется для проведения анализа и как оценить их влияние на конечные результаты реализации стратегии развития города. Так, эксперт международного агентства проектов в области устойчивости городского развития «Эконтур» М. Борн констатирует, что из 40 различных индикаторов в Снэтле, принятых к рассмотрению, 17 никак не влияют на устойчивость развития, 14 характеризуют стабильную тенденцию и только 9 отражают улучшение ситуации.

В диссертации сделана попытка выявить из всего многообразия информационных данных те внутренние факторы стартового анализа, которые влияют на изменение состояния городской системы в направлении достижения ее устойчивости, основываясь на том, что набор факторов должен быть более или менее полным и профильным в зависимости от величины и типа города. Предлагаемая в диссертации типовая система включает, по мнению автора, те факторы, которые оказывают влияние на рост конкурентной силы города. Матрица, описывающая данную систему, позволяет наглядно оценить влияние предлагаемого комплекса факторов КСА на усиление внутренней устойчивости города и роста его конкурентоспособности.

Сопоставление основных характеристик, полученных при оценке внешних и внутренних факторов социально-экономического развития города, автор называет **методом агрегирования результатов КСА**, в ходе которого основные позитивные и негативные черты городской динамики в сжатой форме суммируются и сопоставляются с общемировыми, национальными и региональными тенденциями (рис.3). Представляется, что агрегирование целесообразно проводить по трем основным сферам: экономика, социальная сфера, управление. В то же время в каждом конкретном городе при разработке стратегического плана возможно выделение иных укрупненных сфер агрегирования.

Агрегирование, по мнению автора, представляет собой основу выбора обобщающих подцелей развития в каждой из вышеперечисленных укрупненных сфер, а затем — главной цели стратегического развития города. После формирования блока целей следует конкретизация важнейших, специфичных для конкретного города стратегических направлений развития, по которым впоследствии могут быть определены частные задачи стратегии.

Разработанный подобным образом целевой блок стратегического плана нуждается в проверке обоснованности. Автор предлагает осуществить ее, основываясь на методическом приеме, при котором определенные ранее стратегические направления оцениваются с точки зрения их влияния на параметры улучшения благосостояния граждан. Для проведения оценки заполняется матрица,

позволяющая сопоставить каждое предложенное направление стратегического развития города с параметрами благосостояния граждан. Заполненные экспертным образом строки матрицы характеризуют степень влияния реализации мероприятий каждого стратегического направления на изменение параметров благосостояния граждан. Далее заполненная матрица преобразуется путем попеременной перестановки строк и столбцов от максимальной (max) суммы пересечений строк и столбцов к минимальной (min) сумме пересечений. В результате в модифицированной матрице строки характеризуют степень направленности частных целей стратегического плана на конечные социальные результаты, а столбцы, в свою очередь, ранжированы слева направо в зависимости от степени ориентации стратегического плана на тот или иной конечный ориентир. Если разброс отмеченных экспертами оценок не обладает достаточным охватом ячеек, то необходимо либо пересмотреть частные цели Стратегического плана, либо по-новому оценить систему социальных предпочтений общества. Использование этого методического приема осуществлено в п.3.3 диссертации на примере Стратегии г.Ялуторовска.



Рис. 3. Алгоритм агрегирования результатов комплексного стартового анализа для выбора главной цели, направлений и задач стратегического плана развития города.

Оценка и отбор программ, проектов и мероприятий является завершающим этапом разработки стратегического плана города, от качественного выполнения которого зависит дальнейшая реализуемость стратегического плана. Оценка эффективности программ и проектов имеет своей целью обоснование целесообразности их включения в стратегический план, а также определение степени достижения поставленных целей развития территории в ходе реализации стратегического плана. Причем оценка должна вестись не только по экономическим параметрам, как это делается при бизнес-планировании инвестиционных проектов, но в первую очередь по социальным критериям, поскольку городская власть в силу своей роли представителя населения должна быть в значительной степени нацелена на достижение общественных целей и поэтому содействовать реализации проектов, которые приносят социальные, а не только экономические эффекты и доходы в бюджет.

Городские власти вынуждены расходовать большую долю доходов бюджета на проведение многогранной социальной политики и реализацию экономических некупаемых проектов, необходимых для сбалансированного функционирования и поступательного развития города — на социальную поддержку малообеспеченных слоев населения, на неодолимые статьи по инженерному обеспечению территории, на решение жилищных, дорожно-транспортных проблем, проблем обеспечения занятости и предотвращения безработицы и т.д.

В диссертации предлагается система критериев для экспертной оценки разноплановых программ и проектов, содержащая требования, учет которых обеспечивает реализуемость стратегического плана города. Процедура применения этой методики реально выполняема работниками структурных подразделений администрации и другими специалистами, выступающими в качестве экспертов.

Предлагаемая система критериев оценки программ и проектов стратегического плана развития города состоит из трех блоков: критериальные признаки, непосредственно критерии оценки и система балльной оценки программ и проектов, дифференцированной по каждому критерию. В качестве критериальных признаков автором были выбраны целенаправленность, реализуемость и эффективность.

Признак *целенаправленности* включает в себя три критерия оценки:

- соответствие программы или проекта главной цели стратегического плана,
- соответствие программы или проекта стратегическим направлениям,
- соответствие программы или проекта задачам стратегического развития города.

В идеальном случае проект или программа содействует достижению трех и более задач стратегического плана, соответствует продвижению города по одному из стратегических направлений и одной из подцелей главной цели. Если же предлагаемая программа не взаимоувязана ни с одной из задач стратегического плана, то такая программа заведомо должна быть исключена. Другие вариации соответствия или несоответствия программы главной цели, подцелям, направлениям и задачам требуют аналитических рассуждений экспертов.

Второй критериальный признак охватывает критерии *реализуемости* программ и проектов стратегического плана, по которым можно оценить реальность реализации программы или проекта или выявить препятствия, по которым программа не может быть реализована:

- соответствие финансовому потенциалу города,
- степень заинтересованности участников финансирования программы или проекта,
- технологические, организационно-кадровые и юридические препятствия, а также финансовые риски,
- административная и общественная поддержка проекта или программы.

Третий критериальный признак — *эффективность* — показывает, в какой степени программа или проект влияют друг на друга в направлении достижения мультипликативного эффекта и отражают ожидания различных социальных групп населения. При этом целесообразно различать:

- дифференциальную эффективность (т.е. насколько соотношение затрат и результатов превосходит существующие представления и нормативы общественного благосостояния),
- мультипликативную результативность (взаимное влияние программ друг на друга с целью усиления конечного эффекта без дополнительных затрат),
- эффективность реализации программы во времени.

Каждому критерию оценки в зависимости от соответствия оценочным признакам присваиваются баллы (от нуля до трех): Если проект или программа полностью соответствует тому или иному критерию, то критериальному признаку присваивается высшая балльная оценка — 3. Если проект не соответствует критерию, то критериальному признаку присваивается низший балл — 0. В случае частичного соответствия проекта или программы критерию может быть присвоен балл 1 или 2.

Оценка целевых программ, проектов и мероприятий по предлагаемой системе критериев является в определенной мере субъективной, но имеет важное значение, так как помогает комплексно сориентировать ход мыслей разработчи-

ков стратегического плана и не упустить какие-либо важные параметры оценки. Общая сумма балльных оценок по критериальным признакам будет служить определенной мерой ценностей программ в сочетании с другими возможными подходами. Так, если сумма баллов составляет более 9 при 3–4 допустимых нулевых оценках, что соответствует более 30% общей эффективности программы или проекта стратегического плана, то программа, как правило, без дополнительного анализа может быть включена в стратегический план. Если же суммарный результат составил менее 9 баллов, то требуется дополнительная аналитическая экспертиза, в результате которой программа должна быть либо полностью отвергнута, либо пересмотрена и доработана.

Некоторые предложенные в диссертации методические приемы были использованы при разработке Стратегии социально-экономического развития г.Ялуторовска, которая велась в соответствии с предложенным технологическим процессом (рис.1) и всесторонним учетом необходимости обеспечения социальной ориентации плана.

Основными принципами разработки Стратегии развития Ялуторовска явились:

- широкое привлечение граждан, предпринимателей, общественных организаций к партнерству с местными властями;
- активное общественное обсуждение стратегических направлений городского развития на общегородских и региональных семинарах, совещаниях, конференциях и в СМИ;
- учет в стратегии развития Ялуторовска современных тенденций глобализации экономики и новейших методов стратегического управления как в городах России, так и Западной Европы;
- сочетание нацеленности Стратегии развития Ялуторовска в долгосрочной перспективе на стабильный прогресс и улучшение качества жизни;
- использование результатов научно-прикладных разработок, достижений и опыта активных зарубежных и российских городов и экспертного потенциала работников местного управления Ялуторовска.

Анкетные опросы населения, беседы со специалистами и предпринимателями города, публикации в СМИ, открытые семинары и конференции позволили активизировать общественность города, что также стало серьезным вкладом в проведение комплексной оценки социально-экономического развития Ялуторовска. На основе анкетирования, охватившего 950 жителей, специалистов по разным вопросам и предпринимателей, что соответствует примерно 2,5% населения Ялуторовска, стало возможным оценить:

- привлекательность жизни в Ялutorовске для населения;
- привлекательность Ялutorовска как места для размещения и функционирования предприятий малого и среднего бизнеса;
- восприятие стратегической инициативы местных властей населением, специалистами и представителями малого бизнеса;
- целевые предпочтения в развитии города опрошенных граждан, специалистов и хозяйствующих субъектов.

Результаты анкетирования были использованы при осуществлении комплексного стартового анализа развития города, на основе которого были сформулированы важнейшие позитивные черты города, определены его конкурентные преимущества, выявлены ожидания жителей, а также оценены негативные стороны жизнедеятельности в Ялutorовске, опасности и риски, ожидающие Ялutorовск в будущем.

На основе применения метода агрегирования результатов комплексного стартового анализа (рис.3) были сформулированы три обобщающие подцели развития Ялutorовска:

1. Восстановление и развитие традиционных и новых отраслей экономики и бюджетного потенциала города;
2. Развитие социальной инфраструктуры города и повышение качества ее работы в интересах всех групп горожан;
3. Повышение привлекательности города для инвестиций, новых жителей и туристов.

Обобщающие подцели затем были обобщены в главную цель, сформулированную как «Стабильное развитие Ялutorовска и улучшение качества жизни горожан».

Данный целевой блок, состоящий из главной цели и трех стратегических направлений в дальнейшем был наполнен семнадцатью стратегическими направлениями:

1. Содействие восстановлению и наращиванию потенциала градообразующих предприятий;
2. Содействие развитию малого и среднего бизнеса;
3. Развитие туризма как отрасли экономики;
4. Увеличение доходов и оптимизация расходов городского бюджета;
5. Повышение качества жилищно-коммунальных и транспортных услуг;
6. Повышение качества работы системы здравоохранения;
7. Развитие образования, досуга и трудовой деятельности молодежи;

8. Борьба с бедностью;
9. Обеспечение личной безопасности граждан;
10. Улучшение качества управления городом на основании привлечения жителей к управлению;
11. Улучшение инвестиционных условий;
12. Развитие жилищного строительства;
13. Развитие туристической инфраструктуры;
14. Сохранение и развитие историко-культурного потенциала;
15. Улучшение внешнего облика города;
16. Разработка концепции и программы городского маркетинга;
17. Улучшение качества окружающей среды.

В п.2.2 диссертации (с.53) автором предлагается методика оценки соответствия направлений стратегического плана его социальной направленности по стандартной матрице (табл.1). В матрице одно стратегическое направление пронизывает сразу несколько параметров повышения благосостояния, с одной стороны, а с другой стороны, обеспечение одного параметра предусмотрено за счет реализации сразу нескольких направлений, чем достигается эффект мультипликации.

Экспертным образом заполненная матрица была преобразована путем перестановки строк и столбцов от максимальной (max) суммы пересечений строк и столбцов к минимальной (min) сумме пересечений. В результате была получена модифицированная матрица (табл.2), где строчки характеризуют степень направленности направлений Стратегического плана г.Ялуторовска на конечные социальные результаты, а столбцы, в свою очередь, ранжированы слева направо в зависимости от степени ориентации Стратегического плана на тот или иной конечный ориентир.

Как видно из табл.2, некоторые частные цели Стратегического плана развития г.Ялуторовска имеют пересечения (например, цели 3 и 13); здесь требуется дальнейшая корректировка формулировок. С другой стороны, очевидно, что охват целями параметров социальной направленности вполне достаточен, так как разброс экспертных оценок довольно равномерен.

Подобная оценка, являясь субъективной, позволила наглядно представить и оценить, в какой степени направления стратегического плана охватили параметры повышения благосостояния населения Ялуторовска. Эта сфера методических разработок составляет одно из направлений дальнейших исследований автора и требует более детального изучения и осмысления.

Таблица 1

Влияние направлений стратегического развития г. Ялуторовска на параметры повышения благосостояния граждан

Направления стратегического развития Ялуторовска	Целевые параметры повышения благосостояния граждан	Количество рабочих мест	Квалификационный уровень рабочих мест	Уровень реальных доходов населения	Доступность и качество жилья	Качество услуг ЖКХ, транспорта	Архитектурный и эстетический облик города	Здоровье населения	Воспитание молодежи	Наличие и доступность для населения мест досуга, спорта, культурно-развлекательных мест	Безопасность граждан	Экология и окружающая среда	Взаимодействие органов местной власти и общества	Итого
1. Содействие восстановлению и наращиванию потенциала градообразующих предприятий		+	+	+										3
2. Содействие развитию малого и среднего бизнеса		+	+	+		+				+				5
3. Развитие туризма как отрасли экономики		+	+	+		+	+			+				6
4. Увеличение доходов и оптимизация расходов городского бюджета					+	+	+	+						4
5. Повышение качества жилищно-коммунальных и транспортных услуг					+	+	+		+					4
6. Повышение качества работы системы здравоохранения								+	+			+		3
7. Развитие образования, досуга и трудовой деятельности молодежи		+	+	+					+	+	+			6
8. Борьба с бедностью		+		+				+			+			4
9. Обеспечение личной безопасности граждан								+	+		+			3
10. Улучшение качества управления городом (привлечение жителей к управлению)									+				+	2
11. Улучшение инвестиционных условий						+	+							2
12. Развитие жилищного строительства					+	+	+		+					4
13. Развитие туристской инфраструктуры		+	+	+		+	+			+				6
14. Сохранение и развитие историко-культурного потенциала									+	+				2
15. Улучшение внешнего облика города							+		+					2
16. Разработка концепции и программы городского маркетинга							+			+			+	3
17. Улучшение качества окружающей среды								+	+			+		3
Количество частных целей социальной ориентации		6	5	6	3	7	8	5	9	6	3	2	2	62/62

Таблица 2

Модифицированная путем перестановки строк и столбцов матрица влияния направлений стратегического развития г.Ялutorовска на параметры повышения благосостояния граждан

Ранжирование социальной направленности по направлениям	Воспитание молодежи	Архитектурный и эстетический облик города	Качество услуг ЖКХ, транспорта	Количество рабочих мест	Уровень реальных доходов населения	Наличие и доступность для населения мест досуга, спорта, культурно-развлекательных мест	Здоровье населения	Квалификационный уровень рабочих мест	Доступность и качество жилья	Безопасность граждан	Экология и окружающая среда	Взаимодействие органов местной власти и общества	Итого
3. Развитие туризма как отрасли экономики		+	+	+	+	+		+					6
13. Развитие туристской инфраструктуры		+	+	+	+	+		+					6
7. Развитие образования, досуга и трудовой деятельности молодежи	+			+	+	+		+		+			6
2. Содействие развитию малого и среднего бизнеса			+	+	+	+		+					5
4. Увеличение доходов и оптимизация расходов городского бюджета		+	+				+		+				4
5. Повышение качества жилищно-коммунальных и транспортных услуг	+	+	+						+				4
12. Развитие жилищного строительства	+	+	+						+				4
8. Борьба с бедностью				+	+		+			+			4
1. Содействие восстановлению и наращиванию потенциала градообразующих предприятий				+	+			+					3
6. Повышение качества работы системы здравоохранения	+						+				+		3
9. Обеспечение личной безопасности граждан	+						+			+			3
16. Разработка концепции и программы городского маркетинга		+				+						+	3
17. Улучшение качества окружающей среды	+						+				+		3
10. Улучшение качества управления городом (привлечение жителей к управлению)	+											+	2
11. Улучшение инвестиционных условий		+	+										2
14. Сохранение и развитие историко-культурного потенциала	+					+							2
15. Улучшение внешнего облика города	+	+											2
Количество частных целей социальной ориентации	9	8	7	6	6	6	5	5	3	3	2	2	62/62

С
Т
Е
Н
Е
Н
Ь
С
О
Ц
И
А
Л
Ь
Н
О
Й
О
Р
И
Е
Н
Т
А
Ц
И
И
Н
А
П
Р
А
В
Л
Е
Н
И
И

Взвешивание социальных показателей по целевому блоку Стратегического плана

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Выполненное диссертационное исследование позволило получить следующие научно-практические результаты.

1. Изучение опыта долгосрочного территориального планирования советского периода и практики современного стратегического планирования городов Западной Европы и России позволило сопоставить и систематизировать основные методические подходы, применяемые городами для обеспечения целей стратегического развития. Важнейшим общим методическим принципом стратегического планирования является широкий диалог на всех этапах разработки и реализации плана со всеми заинтересованными участниками — гражданами предпринимателями, общественными организациями и др.

2. В результате изучения и анализа российского и зарубежного опыта целеполагания сформулирован единый технологический процесс разработки и мониторинга стратегического плана, в котором особое место принадлежит широкому вовлечению основных субъектов развития города в процесс стратегического планирования.

3. На основе анализа широкого спектра целевой направленности стратегического развития российских и зарубежных городов автором предложен и подробно обоснован приоритет социальной ориентации, рассматриваемый в диссертации в качестве главного принципа стратегического планирования. Стратегический план понимается при этом как универсальный инструмент обеспечения роста качества жизни населения на основе экономического стимулирования социального развития города; сформулирована система требований социальной ориентации стратегического плана, так называемые параметры благосостояния граждан.

4. С учетом позитивного и негативного зарубежного и российского опыта диссертации обоснована необходимость и значимость привлечения населения других целевых групп города к процессу стратегического планирования; классифицированы методы участия граждан в принятии управленческих решений, включая те, которые более активно будут использоваться в будущем.

5. Разработана методика проведения комплексного стартового анализа города, основанная на принципе социальной ориентации стратегического планирования. Показано, что рассматриваемые факторы стартового анализа оказывают позитивное или негативное влияние на целевые ориентиры развития город

в качестве которых взяты параметры благосостояния граждан, предложенные ранее и, по мнению автора, оказывающие существенное воздействие на определение направлений развития города.

6. Предложен метод перехода от комплексного стартового анализа уровня развития города к определению целей стратегического плана, так называемый метод агрегирования, учитывающий множество объективных и субъективных факторов, внешних и внутренних тенденций развития. Этот метод основан на укрупнении и сравнении основных проблем, опасностей, точек роста и шансов города, с одной стороны, и общемировых, национальных или региональных тенденций, с другой, выявленных в результате комплексного стартового анализа.

7. Предложен методический прием для проверки правильности выбора системы частных целей стратегического плана, осуществляемой на основе модифицированной матрицы влияния частных целей на параметры роста благосостояния граждан путем перестановки строк и столбцов от максимальной (max) суммы пересечений строк и столбцов к минимальной (min) сумме пересечений.

8. Разработана система критериев для балльной оценки эффективности программ и проектов при включении их в стратегический план развития города. Программы и проекты предложено оценивать по признакам целенаправленности, реализуемости и эффективности. Применение подобной системы критериев помогает сориентировать разработчиков стратегического плана при оценке и включении в него разноплановых программ и проектов.

9. Ряд предлагаемых в диссертации методических приемов был опробован при разработке Стратегии социально-экономического развития г. Ялуторовска Тюменской области, а именно:

- опробована схема технологического процесса разработки стратегического плана с опорой на активизацию городского сообщества;
- проанализированы результаты участия граждан, специалистов и предпринимателей в разработке стратегии развития города по предложенной схеме;
- проведен комплексный стартовый анализ развития г. Ялуторовска, основанный на предложенной методике;
- применен метод агрегирования КСА при аналитическом экспертном выборе целей развития г. Ялуторовска с учетом результатов КСА и системы факторов и тенденций изменения внешней и внутренней среды;
- осуществлена проверка правильности выбора частных целей Стратегии г. Ялуторовска по результатам КСА, основанная на методическом прие-

ме перестановки строк и столбцов матрицы влияния частных целей на параметры благосостояния граждан от максимальной (max) к минимальной (min) сумме пересечений строк и столбцов.

Таким образом, предложенные в диссертации методические приемы были частично апробированы на практике и, тем самым, могут быть использованы другими российскими городами в процессе разработки стратегических планов.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Городское стратегическое планирование: опыт Нижнего Новгорода // Вестник экономических реформ. — 1998. №11 (в соавторстве). — 0,2 п.л.
2. Организация социальной работы в Мюнхене / Социально ориентированное местное управление: опыт городов Германии для России. — СПб.: Наука, 1999. — 0,7 п.л.
3. Городское стратегическое планирование: проблема выбора целей развития территории: Тезисы докладов конференции «Менеджмент и экономика в творчестве молодых исследователей», 18–19 апреля. — СПб., 2000. — 0,1 п.л.
4. Стратегия усиления привлекательности центра города: пример Гамбурга // Евроград. — 2001. № 14. — 0,8 п.л.
5. Стратегия социально-экономического развития Ялуторовска / Методические рекомендации по разработке и реализации стратегического плана городского развития. — СПб.: ИРЭ РАН, 2001 (в соавторстве). — 0,3 п.л.
6. Выбор и ресурсное обеспечение целевых проектов и программ реализации стратегических планов / Экономические стратегии активных городов. — СПб.: Наука, 2002. (в соавторстве) — 0,5 п.л.

