

Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации (На примере г. Тольятти Самарской области) / Под ред. В.Е.Рохчина, С.Ф.Жилкина. – СПб.: ИСЭП РАН, 1999. – 183 с.

В монографии рассматриваются методологические вопросы стратегического планирования развития городов. Раскрываются сущность и принципы формирования стратегического выбора города и механизма его реализации; исследуются вопросы целеполагания при стратегическом планировании, анализируются методические основы формирования социальных и экономических целей развития города. Практическое использование методики стратегического выбора иллюстрируется на примере г.Тольятти Самарской области. Приводятся материалы, раскрывающие стратегический выбор этого города и механизм его реализации.

Книга рассчитана на специалистов, интересующихся проблемами территориального стратегического планирования, может быть использована при обучении по специальности "Государственное и муниципальное управление" и смежным специальностям, а также представляет интерес для руководителей и работников органов государственного и муниципального управления.

The monograph deals with methodological aspects of urban strategic planning. The nature and main principles of city's strategic choice and realization mechanism are exposed; main questions of aims determination in strategic territorial planning are investigated; the methodical bases of forming social and economic aims of urban development are analyzed. Practical employment of the strategic choice method is illustrated by the example of Tolyatti – a big city in Samara Region.

The book is meant for specialists in strategic territorial planning; it may be used in educational process and would be interesting for state and municipal employees.

Рецензенты: руководитель Департамента местного самоуправления
Министерства региональной политики Российской Федерации,
к.п.н. А.Н.Шировков
ректор Института управления и экономики,
д.э.н. В.А.Гневко

Утверждено к печати редакционно-издательским советом ИСЭП РАН

ПРЕДИСЛОВИЕ

Проблема стратегического выбора развития городов становится сегодня актуальной как никогда. Отсутствие четких ориентиров развития на фоне экономических трудностей, переживаемых страной, создает опасность недоиспользования даже имеющегося потенциала и как следствие – серьезных просчетов в социальном и экономическом развитии.

Стратегический выбор города – это, прежде всего, политическое решение, вырабатываемое с учетом множества факторов. Как любое политическое решение оно должно основываться на всестороннем беспристрастном анализе сложившейся ситуации и иметь под собой социальное и экономическое обоснование.

Добиваясь большей самостоятельности, даже независимости, руководители регионов, городов подчас не осознают какая ответственность, тем самым, ложится на их плечи. Отсутствие опыта стратегического планирования, комплексного подхода к определению приоритетов развития города создает почву для принятия неадекватных, неоптимальных управленческих решений, больно сказывающихся на населении, особенно социально незащищенных группах. Свидетельством тому является все углубляющийся разрыв в уровнях социально-экономического развития отдельных городов, поселений, территориальных образований.

Решению проблемы нахождения оптимального пути развития города посвящена данная книга. Ценность и новизна работы заключается в сочетании глубокой методологической проработки теоретических основ стратегического выбора с иллюстрацией их практического применения на примере одного из городов России (г. Тольятти Самарской области).

В книге впервые исследуются сущность и принципы формирования стратегического выбора города, раскрываются методологические основы целеполагания при стратегическом планировании, приводятся материалы, раскрывающие механизм реализации стратегического выбора. Неотъемлемой частью работы являются материалы, посвященные практической реализации механизма стратегического выбора города Тольятти. Богатый фактологический материал позволяет детально проследить логику стратегического выбора и определения приоритетов развития.

Нет сомнения, что данная книга будет в высшей степени полезной и необходимой для практической деятельности органов управления как городов, так и других муниципальных образований России.

А.Г. Воронин,
кандидат экономических наук,
Первый Заместитель Министра
Региональной политики Российской Федерации

PREFACE

The problem of strategic choice of development of cities becomes today as actual as never. The absence of precise reference points of development on a hum noise of economic difficulties experienced by country, creates the danger to miss the opportunity of effective utilization of the available potential and leads to serious miscalculations in social and economic development.

The strategic choice of city is, first of all, political solution produced with allowance for a set of the factors. As any political solution, it should be based on the comprehensive objective analysis of a usual situation and have the convincing social and economic substantiation.

Achieving and claiming the greater independence, the leaders of regions and cities sometimes do not realize, what responsibility lies on their shoulders. The absence of strategic planning experience and comprehensive approach to determination of priorities of city development creates soil for making inadequate, nonrational administrative decisions, exercises negative influence on the population especially on socially unprotected groups. The certificate to that is a deep rupture in levels of socio economic development between separate cities, settlements, territorial formations.

The given book is devoted to a solution of a problem connected with determination of an optimum path of city development. It's value and novelty consists of a combination of deep methodological study of strategic choice theoretical basis with the illustration of their practical application: as an example one of Russia cities (Tolyatti, Samara Region) was taken.

In the book for the first time an essence and principles of the city strategic choice shaping are investigated, the methodological fundamentals of aims elaboration for want of strategic planning are uncovered; the materials illustrating the realization mechanism of strategic choice are resulted. A special part of work includes the materials devoted to practical realization of the mechanism of strategic choice. Rich informative base allows to trace the logic of strategic choice and development priorities determination in details.

There is no doubt, that this book will be in a maximum degree useful and necessary for practical activity of city and other municipal formations authorities.

A. Voronin,
Ph.D. (Economics)
The first Deputy Minister of
Regional policy of Russian Federation

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
ВВЕДЕНИЕ	9
1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВЫБОРА ГОРОДА	12
1.1. ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВЫБОРА ДЛЯ ГОРОДОВ РОССИИ	12
1.2. СУЩНОСТЬ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВЫБОРА ГОРОДА	22
1.3. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОБОСНОВАНИЮ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВЫБОРА ГОРОДА	32
2. НАУЧНЫЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ ЦЕЛЕЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА	47
2.1. ПРИНЦИПИАЛЬНАЯ СХЕМА ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ	47
2.2. СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	57
2.3. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	70
3. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВЫБОРА ГОРОДА	76
3.1. СУЩНОСТЬ И ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ МЕХАНИЗМА	76
3.2. КОНЦЕПЦИЯ И ПРОГРАММА КОМПЛЕКСНОГО СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА КАК ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВЫБОРА	81
3.3. РОЛЬ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВЫБОРА ГОРОДА	86
4. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВЫБОР Г.ТОЛЬЯТТИ И МЕХАНИЗМ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ	92
4.1. ИНТЕГРАЛЬНАЯ ОЦЕНКА ИСХОДНОЙ СИТУАЦИИ И ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ ГОРОДА	92
4.2. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ И ЦЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	113
4.3. ОБОСНОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВЫБОРА	125
4.4. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ И ЦЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	133
4.5. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВЫБОРА ГОРОДА	137
ЛИТЕРАТУРА	177

	Стр.
INTRODUCTION.....	9
1. METHODOLOGICAL AND METHODICAL BASES OF CITY'S STRATEGIC CHOICE ELABORATION.....	12
1.1. OBJECTIVE NECESSITY OF CITY'S STRATEGIC CHOICE ELABORATION.....	12
1.2. NATURE AND MAIN PRINCIPLES OF CITY'S STRATEGIC CHOICE ELABORATION	23
1.3. METHODICAL PROPOSALS TO CITY'S STRATEGIC CHOICE FOUNDATION.....	33
2. SCIENTIFIC AND METHODICAL BASES OF URBAN STRATEGIC DEVELOPMENT.....	47
2.1. THE PRINCIPLE SCHEME OF STRATEGIC DEVELOPMENT AIMS ELABORATION.....	47
2.2. LIFE QUALITY STANDARDS AS THE BASIS OF SOCIAL DEVELOPMENT STRATEGIC AIMS ELABORATION.....	57
2.3. METHODICAL BASES OF ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGIC AIMS ELABORATION.....	70
3. REALISATION MECHANISM OF CITY'S STRATEGIC CHOICE.....	76
3.1. NATURE AND MAIN ELEMENTS OF THE MECHANISM.....	76
3.2. CONCEPTION AND PROGRAMME OF ECONOMIC AND SOCIAL URBAN DEVELOPMENT.....	81
3.3. RUSSIAN FEDERATION SUBJECT'S ROLE IN CITY'S STRATEGIC CHOICE REALISATION.....	87
4. TOLYATTI'S STRATEGIC CHOICE AND ITS REALISATION MECHANISM.....	93
4.1. INTEGRAL ESTIMATE OF THE STARTING SITUATION AND STRATEGIC DEVELOPMENT PREMISES.....	93
4.2. STRATEGIC REFERENCE – POINTS AND AIMS OF SOCIAL DEVELOPMENT.....	113
4.3. THE FOUNDATION OF STRATEGIC CHOICE.....	125
4.4. STRATEGIC AIMS OF ECONOMIC AND CITY-BUILDING DEVELOPMENT.....	133
4.5. REALISATION MECHANISM.....	137
LITERATURE.....	177

В настоящее время необходимость стратегического планирования комплексного социально-экономического развития городов России осознана большинством руководителей муниципалитетов. Однако практические шаги в этом направлении часто не дают ожидаемых результатов, что обусловлено целым рядом причин.

Прежде всего, в начале 90-х годов наступил общий спад в прогнозно-аналитической деятельности, что явилось логическим следствием ошибочного тезиса руководителей экономического блока российских реформ о несовместимости рынка и плана. Важной предпосылкой коренного перелома в этой сфере управленческой деятельности является Закон РФ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации",¹ который, по существу, подвел итоги дискуссии о месте методов планового регулирования в условиях рыночной экономики. В законе даются четкие положения о необходимости проведения на федеральном уровне, в регионах – субъектах Российской Федерации исследований прогнозно-аналитического характера, формирования концепций и программ развития. Закон носит рамочный характер, определяет цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития страны и регионов, общий порядок их разработки, основные требования к документам. Однако приходится констатировать, что в настоящее время этот весьма полезный в целом законодательный акт в полной мере не выполняется, свидетельством чему является, например, отсутствие опубликованной в средствах массовой информации системы количественно определенных целей развития страны на среднесрочную перспективу.

Еще более тревожное положение складывается на местном (муниципальном) уровне. Несмотря на содержащиеся в научной литературе предложения о целесообразности разработки и на уровне местного самоуправления концепций и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований,² процессы их формирования методически слабо обеспечены. Поэтому в городах России чаще всего составляются концепции перспективного развития, в рамках которых не проводится комплексный анализ сложившейся социально-экономической ситуации, не выявляются закономерности городского разви-

¹ Закон РФ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - М., Изд-е офиц., 1995. - №30. - Ст.2871.

² См., например: Рохчин В.Е., Филиппов А.И. Социально-экономическое развитие муниципальных образований. Методология разработки концепции и механизм ее реализации. – СПб.: ИСЭП РАН, 1996. – 118с.; Богданов С.С., Петров А.Н., Сигов В.И. Стратегия социально-экономического развития районных центров России. – М.: Пресс-Сервис, 1997. – 152с.

тия, не обосновываются ключевые функции, которые будут реализовываться городом в перспективе, а целевой блок развития города не содержит количественно определенных целей. В результате концепции носят преимущественно декларативный характер, не содержат механизмов реализации. Серьезные недостатки отмечаются при разработке программ городского развития: отсутствие четко определенных программных целей, низкая комплексность, ориентация преимущественно на средства городского бюджета и т.п.

Центральной проблемой разработки документов, характеризующих перспективы развития городов России, является обоснование стратегического выбора их развития, формирование стратегических целей и приоритетов, направлений и механизмов их реализации. Конечно, эти проблемы существовали и в рамках административной системы управления страной. Однако в условиях местного самоуправления они многократно обострились, так как город должен самостоятельно определять траекторию своего перспективного развития исходя, прежде всего, из специфики собственного социально-экономического потенциала. И здесь на первый план выдвигается проблема обоснования стратегического выбора города, то есть тех функций, которые он будет выполнять в рассматриваемой перспективе. Именно совокупность таких функций и определяет стратегическую траекторию развития города.

Проблема стратегического выбора города исключительно сложна, здесь необходимо учесть множество факторов. По существу, речь идет об ответственном политическом решении, которое должно иметь серьезное социально-экономическое обоснование. Попытки "обмануть" экономику не могут привести к успеху. Волюнтаризм при определении стратегического выбора города, его приоритетных функций без учета закономерностей развития, обусловленных влиянием факторов внутреннего и внешнего порядка, без подкрепления комплексным анализом стартовых условий и исходных предпосылок социально-экономического развития города, способны только осложнить ситуацию, еще более усугубить структурные диспропорции в экономике и социальной сфере.

Анализ положения дел с подготовкой документов, обосновывающих стратегический выбор городов России и механизм его реализации, а также оценки специалистов Российского научного центра местного самоуправления подтверждают, что существенным фактором, тормозящим этот процесс, является слабость методологического и методического обеспечения их разработки. Следовательно, необходима научная проработка проблемы. В то же время практика остро нуждается в обобщении позитивного опыта формирования стратегического выбора города.

Эти соображения и обусловили структуру настоящей книги, адресованной как ученым, занятым исследованием теоретических, методологических и организационно-методических проблем обоснования пер-

спектив развития города, так и практическим работникам сферы государственного и муниципального управления.

Книга состоит из четырех частей, три из которых посвящены научным основам разработки и реализации стратегического выбора города.

В первой части рассматриваются научные аспекты обоснования стратегического выбора города: раскрываются сущность и основные принципы его разработки; содержатся методические предложения по формированию и обоснованию стратегического выбора города.

Вторая часть книги посвящена вопросам разработки стратегических целей развития города, при этом отражена специфика формирования целевого блока в социальной сфере, который играет особую роль в стратегическом планировании; предложены методические подходы к разработке экономического целевого блока.

Третья часть рассматривает механизм реализации стратегического выбора, его основные элементы и условия использования определенных методов, форм и инструментов управления.

В заключительной части книги представлены результаты совместных работ мэрии г.Тольятти Самарской области и сотрудников ИСЭП РАН по научному обоснованию стратегического выбора города, формированию механизма его реализации, что дает возможность на примере конкретного научного проекта оценить конструктивность разработанных авторами методических предложений по решению проблемы обоснования стратегического выбора города.

Исследования и научно-проектные работы, положенные в основу настоящей монографии, проводились, в основном, в рамках деятельности Центра социально-экономического проектирования ИСЭП РАН. Книга написана авторским коллективом в следующем составе: д.г.н., проф. Агафонов Н.Т. (4.1; 4.3); к.т.н. Андриевская В.П. (4.1); к.э.н. Жилкин С.Ф. (1.1 – 1.3, 2.1; 2.3; 3.1; 3.2; 4.1-4.5); к.э.н., с.н.с. Знаменская К.Н. (1.2; 1.3; 2.3; 3.3; 4.5); к.э.н., с.н.с. Иванов С.А. (2.2); д.э.н. Ислаев Р.А. (4.1; 4.2; 4.5); Николаев А.В. (3.3); д.э.н., проф. Рохчин В.Е. (введение, 1.1 – 1.3; 2.1; 2.3; 3.1; 3.2; 4.1-4.5); д.э.н., проф. Тишин Е.В. (2.2; 4.1; 4.2; 4.5); Тов Р.Б. (4.1; 4.4; 4.5); д.э.н., проф. Чекалин В.С. (4.1; 4.2; 4.5). Авторы предполагают продолжить научную разработку комплекса проблем стратегического планирования городов России и будут благодарны за отзывы и пожелания, которые просьба отправлять по адресу:

*198013, Санкт-Петербург, ул.Серпуховская, 38, ИСЭП РАН
факс (812) 316 05 21.*