

**Антипин Иван Александрович**

кандидат экономических наук, доцент,  
доцент кафедры региональной,  
муниципальной экономики и управления  
Уральского государственного  
экономического университета

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ МИССИИ И ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ: ЕДИНЫЕ ПРАВИЛА СТРАТЕГИРОВАНИЯ

### *Аннотация:*

Акцентируется внимание на значимости этапа целеполагания при разработке (актуализации) стратегии социально-экономического развития территории. Представлены и проанализированы формулировки миссий и главных целей, утвержденные в современных документах стратегического планирования городов-миллионников Российской Федерации. Обозначена одна из основных проблем стратегического планирования в Российской Федерации – отсутствие единых методических подходов (методик) к формированию документов стратегического планирования территорий. Сформулированы и представлены рекомендации по совершенствованию целеполагания при разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития территорий различных иерархических уровней. Настоящая статья может быть полезна студентам высших учебных заведений, аспирантам, ученым-исследователям, специалистам, занимающимся разработкой (актуализацией) и реализацией стратегий социально-экономического развития территорий, государственным и муниципальным служащим, а также иным заинтересованным лицам.

### *Ключевые слова:*

миссия, цель, целеполагание, стратегия, стратегическое планирование, город, мегаполис, территория.

**Antipin Ivan Aleksandrovich**

PhD in Economics,  
Associate Professor,  
Department of Regional,  
Municipal Economy and Management,  
Ural State University of Economics

## MISSION AND GOALS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT: COMMON RULES OF STRATEGIC PLANNING

### *Summary:*

The study focuses on the fact that the goal-setting is pivotal while devising (updating) the strategy for the social and economic development of the territory. The research analyzes the mission and principal goals approved by the modern strategic planning instruments of million-person cities in the Russian Federation. The major challenge of the Russian strategic planning lies in the lack of common approaches (techniques) applied to generate territorial strategic planning documents. The author develops recommendations for improving the goal-setting process at different levels of the territorial strategy development. The study can be useful for university and PhD students, researchers, experts devising (updating) and implementing the strategies for the social and economic development of the territories, public and municipal officials and other interested persons.

### *Keywords:*

mission, goal, goal-setting, strategy, strategic planning, city, megalopolis, territory.

Стратегическое планирование относится к сравнительно новым видам планирования развития различных объектов, в том числе территорий. В западноевропейских странах интерес к стратегическому планированию со стороны государственных и местных органов власти появился с середины 1980-х гг., а в США методы стратегического планирования стали использоваться примерно с начала 1970-х гг. [1; 2; 3; 4].

В России стратегическое планирование стало активно формироваться как институт с конца 1990-х гг. В 1997 г. был разработан первый в стране городской документ стратегического планирования – Стратегический план Санкт-Петербурга, получивший широкую известность и стимулировавший города и субъекты Российской Федерации к подобным разработкам [5].

Одним из первоначальных этапов разработки (актуализации) стратегии является определение концептуальных основ (положений), содержащих в себе как минимум целеполагание, т. е. определение миссии и системы («деревя») целей. Именно этап целеполагания является одним из важнейших, так как представляет собой базис для выстраивания стратегии, определения приоритетных направлений стратегического развития.

Миссия представляет собой основной смысл существования объекта стратегического планирования, его философию и предназначение. Она способствует формированию образа объекта стратегического планирования у субъектов внешней среды [6]. На основе миссии выстраивается система целей – конкретных ориентиров, отдельных характеристик, достижение которых является для объекта стратегического планирования желательным и на достижение которых направлена его деятельность.

Пионерами в городском стратегическом планировании в Российской Федерации стали крупнейшие и крупные города [7]. Рассмотрим, каким образом сформулированы миссия и главная цель в современных документах стратегического планирования городов-миллионников Российской Федерации (таблица 1).

**Таблица 1 – Формулировки миссий и главных целей стратегического развития мегаполисов Российской Федерации [8]**

№	Город	Миссия	Главная (главная стратегическая, генеральная) цель
1	2	3	4
1	Волгоград [9]	Обеспечение устойчивого развития мегаполиса на основе консолидации интересов местного сообщества и интеграции ресурсов территории путем создания благоприятных условий для роста конкурентоспособности Волгограда с перспективой его утверждения в статусе инновационного, туристического, транспортно-логистического, промышленного и культурного центра	Рост качества жизни населения Волгограда
2	Воронеж [10]	Миссия городского округа город Воронеж: – научно-образовательный центр подготовки высококвалифицированных кадров, широкоформатных научных исследований и разработки инновационных технологий; – центр конкурентоспособного наукоемкого промышленного производства; – транспортно-логистический центр меридиональной «Север – Центр – Юг» и широтной «Центр – Волга – Урал – Сибирь» магистралей, обеспечивающий коммуникации между федеральным центром и Южным, Северо-Кавказским и Поволжским федеральными округами; – культурно-исторический и туристический центр, формирующий условия для достижения высокого уровня и качества жизни городского населения	Достижение высокого уровня и качества жизни населения городского округа город Воронеж
3	Екатеринбург [11]	Усиление Екатеринбурга как российского центра образования, наукоемкого производства и высокотехнологичного сервиса, встроенного в региональные, национальные и глобальные экономические процессы и обеспечивающего конкурентоспособность городской экономики и комфортность городского пространства для жизнедеятельности населения	Обеспечение достаточно высокого и устойчиво повышающегося качества жизни нынешних и будущих поколений горожан
4	Казань [12]	Не сформулирована	Казань-2030 – динамичный город устойчивого экономического роста и широких возможностей, лидер полюса роста «Волга – Кама». Казань – территория здоровья, удобный для жизни город активных и ответственных горожан, открытой власти и безопасной городской среды. Город, куда хочется приехать и где интересно жить каждый день
5	Красноярск [13]	Красноярск – современный деловой культурно-исторический центр Сибири, город с развивающейся инновационной экономикой, с высоким стандартом качества научно-образовательной инфраструктуры, городской среды и уровня жизни населения. Красноярск – город инноваций, партнерства и согласия	Стабильное улучшение качества жизни горожан с ориентацией на обеспечение европейского качества жизни на основе формирования Красноярска как «ядра» Красноярской агломерации, интегрированного в российскую и мировую экономику

**Продолжение таблицы 1**

1	2	3	4
6	Нижний Новгород [14]	Не сформулирована	Высокий уровень благосостояния населения и комфортные условия жизни в городе Нижнем Новгороде
7	Новосибирск [15]	Не сформулирована	Улучшение качества жизни в городе и рост жизненного потенциала населения
8	Омск [16]	Не сформулирована	Не сформулирована
9	Пермь [17]	Не сформулирована	Повышение качества жизни населения на основе инновационного развития экономики города
10	Ростов-на-Дону [18]	Ростов-на-Дону – опорный город России на южном направлении ее глобальных интересов, центр развития инновационной экономики и предпринимательства, роста конкурентоспособности в области высоких стандартов качества жизни населения и социальных практик, обеспечивающих гражданский мир, межэтническое взаимодействие и согласие	Создание условий для обеспечения соответствующего современным стандартам уровня и качества жизни горожан на основе инновационного развития всех сфер жизнедеятельности города Ростова-на-Дону, эффективной его интеграции в глобальную экономику
11	Самара [19]	Сформулирована трижды – надрегиональная миссия, региональная миссия, внутриокружная миссия	Перевести городской округ Самара в режим непрерывного технологически выстроенного управления развитием, сочетающего стратегические инициативы с эффективным решением текущих задач на основе партнерской платформы сотрудничества власти, бизнеса и общества
12	Челябинск [20]	Челябинск – мегаполис человеческих возможностей	Не сформулирована

Одной из основных проблем стратегического планирования в Российской Федерации является отсутствие единых методических подходов к формированию документов стратегического планирования развития территорий. В том числе отсутствует какое-либо единство при формулировке миссии и главной цели. Практически в каждом городе этот процесс происходит по-разному. Обратимся к авторским рекомендациям (предложениям) по совершенствованию целеполагания в процессе разработки (актуализации) стратегий социально-экономического развития территорий различных иерархических уровней.

*Во-первых*, в концептуальных положениях (основах) необходимо формулировать миссию, так как именно она дает субъектам внешней среды представление о территории, ее философии, смысле существования, предназначении, способствует формированию или закреплению ее имиджа, а также объединению заинтересованных лиц к совместному достижению целей стратегического развития. Вместе с тем миссия не должна нести в себе конкретные указания относительно того, что, как и в какие сроки следует делать. Важно, чтобы она была сформулирована предельно ясно, четко, понятно. Также нужно осознавать, что территория обретает миссию лишь в том случае, когда все стейкхолдеры согласны с ней и следуют в своей деятельности ее положениям.

Как видно из таблицы 1, не во всех мегаполисах Российской Федерации разработчики стратегии обращают внимание на формулирование миссии (в стратегиях Казани, Нижнего Новгорода, Новосибирска и Перми миссия не представлена). Заслуживает отдельного внимания формулировка миссии в стратегии Самары. Определение миссии – важный этап в условиях конкурентной борьбы за сохранение имеющихся ресурсов и привлечение новых.

*Во-вторых*, следует формулировать главную цель для того, чтобы сформировать у всех субъектов внутренней и внешней среды четкое представление о том, к чему стремится город (в стратегиях Омска и Челябинска формулировка главной цели отсутствует). Необходимо четко выстраивать цели, разрабатывать полную декомпозицию от генеральной цели до целей реализации конкретных (оперативных, тактических) мероприятий. В настоящее время лишь в некоторых стратегиях городов-миллионников Российской Федерации декомпозиция целей разработана верно (Воронеж, Новосибирск, Казань, Екатеринбург, Самара). В стратегиях Волгограда и Ростова-на-Дону предпринята попытка выстраивания декомпозиции целей. В стратегии Перми и программе социально-экономического развития Красноярска декомпозиция целей отсутствует.

Для большей связанности целей (устранения противоречий) возможно применение дополнительных методов их выстраивания и обоснования, к примеру, причинно-следственный анализ проблем (при нем устанавливаются причины возникновения каждой из проблем, и затем определяются цели для устранения каждой проблемы), сопряжение системы целей и задач с системой проблем (для устранения каждой из проблем или подпроблем разрабатывается цель или подцели (задачи)). Также интересным методом целеполагания является построение стратегического ядра – компоненты документа стратегического планирования, показывающего, к чему в стратегической перспективе нужно стремиться в первую очередь (на чем сфокусироваться, во что вкладывать усилия и т. д.), а что является только лишь сопутствующими процессами.

Одно из главных условий, о котором не следует забывать при построении целей, заключается в том, что они не должны противоречить друг другу и быть взаимоисключающими, они должны быть четко согласованными внутри одного стратегического направления и на разных уровнях стратегирования, а также взаимодополнять друг друга, образуя тем самым единую, четкую систему. Например, в Стратегическом плане развития Екатеринбурга достижение генеральной цели предполагает реализацию ряда основных стратегических подцелей, определенных в концептуальных положениях, которые затем становятся целевыми векторами внутри каждого из стратегических направлений, а основные задачи стратегических направлений становятся целями реализации стратегических программ. Также полную согласованность (непротиворечивость) целей следует отметить в стратегиях Новосибирска, Казани и Самары.

*В-третьих*, при определении целей по отношению к каждой из них следует соблюдать определенные требования:

- достижимость – цели не должны быть слишком легкими для достижения, но и не должны быть нереалистичными, выходящими за предельные возможности исполнителей;
- гибкость – следует устанавливать цели таким образом, чтобы они оставляли возможность для их корректировки в соответствии с изменениями, которые могут произойти в окружении;
- измеримость – цели должны быть сформулированы так, чтобы их можно было количественно измерить либо оценить, были ли они достигнуты;
- конкретность – цели должны обладать необходимыми характеристиками, чтобы можно было однозначно определить, в каком направлении должно осуществляться дальнейшее развитие;
- совместимость (согласованность) – долгосрочные цели должны соответствовать миссии, а среднесрочные и краткосрочные (оперативные, тактические) – долгосрочным целям;
- приемлемость для основных групп действующих лиц, определяющих направления развития города, и в первую очередь для тех, кому придется их достигать;
- современность – учет глобальных тенденций развития (информатизация общества, интернет вещей, постиндустриализация, новая индустриализация, «Индустрия 4.0» и т. д.).

*В-четвертых*, для придания стратегии жизнеспособности, повышения эффективности ее реализации следует предусматривать цель территориального (либо пространственного) развития, ввиду того что она позволяет «приземлить» (локализовать на территории) стратегические перспективы (направления, приоритеты, ориентиры и т. д.). Без определения «территориальных привязок» («коридоров развития») стратегические перспективы останутся лишь желательными, но не будут иметь жизнеспособности.

В частности, одним из актуальных процессов пространственного развития является агломерирование. В стратегиях городов-миллионников (Красноярск, Екатеринбург, Челябинск и др.) с разной степенью детализации представлены аспекты формирования и развития агломераций.

*В-пятых*, при определении целей важно наделять их отличительными особенностями и амбициозностью. Относительно стратегий муниципалитетов важно не ограничиваться компетенциями, полномочиями органов местного самоуправления, вопросами местного значения, а расширять горизонты мышления и, соответственно, горизонты целеполагания, думать о масштабных проектах, которые могли бы стать «визитными карточками», сформировать (подкорректировать) бренд города не только в стране, но и в мире и существенно повысили бы его конкурентные преимущества.

Например, в стратегии Омска написано, что она разработана в соответствии с проблемами местного значения городского округа и полномочиями органов местного самоуправления. Следовательно, она не является документом, в котором закреплено развитие всех процессов, происходящих на территории города, – соответственно, реалистичность достижения установленных стратегических целей и выполнения приоритетного сценария вызывает вопросы.

Также имеет смысл провести сопряжение целей и флагманских (прорывных) проектов городского (территориального) развития. Перечень флагманских проектов, их цели, а также сопряжение с целями стратегического развития города абсолютно грамотно представлены в стратегии Казани.

*В-шестых*, в случае необходимости возможна разработка иных концептуальных категорий стратегического характера – общего вектора развития (Воронеж), стратегического видения (Екатеринбург), образа будущего (Красноярск), «лица города» (Волгоград), девиза (Екатеринбург), слогана и т. д., так как именно они призваны усилить сущность миссии и целей, донести их до населения и прочих действующих лиц процесса стратегического планирования и стратегического управления, а также сформировать у них позитивное восприятие процессов стратегирования.

В настоящее время в Российской Федерации существуют попытки разработки и применения единых методических подходов при формировании документов стратегического планирования. Например, в Свердловской области 2017 г. утверждены методические рекомендации по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований [21].

Следует отметить, что целеполагание – это всего лишь один из этапов разработки (актуализации) документа стратегического планирования (стратегии, стратегического плана). От того, насколько правильно этот этап выполнен, зависит успешность разработки (актуализации) документа стратегического планирования и стратегического развития территории в целом.

### Ссылки и примечания:

1. Местные власти и рыночная экономика. Уроки западноевропейского опыта. СПб., 1996.
2. Социально ориентированное местное управление. Опыт городов Германии для России. СПб., 1999.
3. Анимациа Е.Г., Власова Н.Ю. Зарубежный опыт стратегического планирования городов // Стратегия развития Екатеринбурга: цели, задачи, направления, механизмы реализации : тез. докл. и сообщ. межрегион. науч.-практ. семинара. Екатеринбург, 2000.
4. Strategic and Regional Planning. TCPA. London, 2003.
5. Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее. Екатеринбург, 2003.
6. О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 10 июня 2003 года № 40/6 «О стратегическом плане Екатеринбурга» [Электронный ресурс] : решение Екатеринбургской городской Думы от 25 мая 2018 г. № 12/81. URL: [http://www.egd.ru/docs/acts/\\_aview\\_b6848](http://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b6848) (дата обращения: 09.08.2018).
7. Жихаревич Б.С. Десять лет городским стратегиям в России // Пространственная организация общества : сб. науч. тр. / под общ. ред. акад. РАН А.И. Татаркина. Екатеринбург, 2007. С. 53–61.
8. Представлены все города-миллионники Российской Федерации за исключением Уфы, ввиду того что ее Стратегия не утверждена, проект Стратегии не опубликован на открытых информационных ресурсах.
9. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Волгограда до 2030 года [Электронный ресурс] : решение Волгоградской городской Думы от 25 янв. 2017 г. № 53/1539. URL: <http://www.volgadmin.ru/d/strategy2030/index> (дата обращения: 09.08.2018).
10. Об утверждении Стратегического плана социально-экономического развития городского округа город Воронеж на период до 2020 года [Электронный ресурс] : решение Воронежской городской Думы от 14 июля 2010 г. № 147-III : в ред. решения Воронежской городской Думы от 20 дек. 2017 г. № 740-IV. URL: <http://www.voronezh-city.ru/administration/structure/detail/10763> (дата обращения: 09.08.2018).
11. О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 10 июня 2003 года ...
12. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования г. Казани до 2030 года [Электронный ресурс] : Решение Казанской городской Думы от 14 дек. 2016 г. № 2-12. URL: <https://www.kzn.ru/o-kazani/strategiya-kazani-2030/> (дата обращения: 09.08.2018).
13. Об утверждении Программы социально-экономического развития города Красноярска до 2020 года [Электронный ресурс] : решение Красноярского городского Совета депутатов от 13 окт. 2011 г. № В-267. URL: [http://www.admkrsk.ru/citytoday/economics/social\\_situation/Pages/developmentprogram.aspx](http://www.admkrsk.ru/citytoday/economics/social_situation/Pages/developmentprogram.aspx) (дата обращения: 09.08.2018).
14. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Нижнего Новгорода на 2017–2022 годы [Электронный ресурс] : постановление администрации города от 25 янв. 2017 г. № 190. URL: <http://нижнийновгород.pf/gorod/biznes/strategicheskoe-planirovanie/dokumenti-strategicheskogo-planirovaniya/strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-goroda-nizhne/> (дата обращения: 09.08.2018).
15. Об утверждении Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска [Электронный ресурс] : решение городского Совета от 28 марта 2005 г. № 575. URL: <http://novo-sibirsk.ru/to-citizens/economy/strategy/> (дата обращения: 09.08.2018).
16. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Омска до 2025 года [Электронный ресурс] : постановление Администрации города Омска от 9 июля 2014 г. № 938-п. URL: <http://admomsk.ru/web/guest/progress/socioeconomic> (дата обращения: 09.08.2018).
17. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Пермь до 2030 года [Электронный ресурс] : решение Пермской городской Думы от 22 апр. 2014 г. № 85. URL: [http://www.gorodperm.ru/actions/strategy/conception\\_development/](http://www.gorodperm.ru/actions/strategy/conception_development/) (дата обращения: 09.08.2018).
18. Об утверждении Основных направлений Стратегии социально-экономического развития города Ростова-на-Дону на период до 2025 года [Электронный ресурс] : решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 18 дек. 2012 г. № 372. URL: <http://rostov-gorod.ru/upload/uf/9e5/9e5a8e9cd32821e9aba6d0605e7d96a5.doc> (дата обращения: 09.08.2018).
19. Об утверждении Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года [Электронный ресурс] : решение Думы городского округа Самара от 26 сент. 2013 г. № 358. URL: [http://samgd.ru/upload/mirrors/www.gordumasamara.ru/docs/decisions/1380139200/Strategiya\\_ot\\_26.09.13.pdf](http://samgd.ru/upload/mirrors/www.gordumasamara.ru/docs/decisions/1380139200/Strategiya_ot_26.09.13.pdf) (дата обращения: 09.08.2018).
20. Об утверждении Стратегии развития города Челябинска до 2020 года [Электронный ресурс] : решение Челябинской городской Думы от 26 нояб. 2009 г. № 8/1. URL: <http://chelduma.ru/reshenie-chelyabinskoy-gorodskoy-dumy-chetvertogo-sozyuva-ot-26112009-g-no-81-o-strategii-razvitiya> (дата обращения: 09.08.2018).
21. О методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области [Электронный ресурс] : постановление Правительства Свердловской области от 30 марта 2017 г. № 208-ПП. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## References:

- Animitsa, EG & Vlasova, NYu 2000, 'International practices of urban strategic planning', *Strategiya razvitiya Yekaterinburga: tseli, zadachi, napravleniya, mekhanizmy realizatsii: tez. dokl. i soobshch. mezhtregion. nauch.-prakt. seminara*, Yekaterinburg, (in Russian).
- Local authorities and market economy. West European practices* 1996, St. Petersburg, (in Russian).
- Socially responsible local government. German cities practices for Russia* 1999, St. Petersburg, (in Russian).
- Strategic and Regional Planning* 2003, TCPA, London.
- Strategy for the development of the largest city: a fresh approach* 2003, Yekaterinburg, (in Russian).
- Zhikharevich, BS & Tatarkin, AI (ed.) 2007, 'Ten years of urban strategies in Russia', *Prostranstvennaya organizatsiya obshchestva: sb. nauch. tr.*, Yekaterinburg, pp. 53-61, (in Russian).