

### СТРАТЕГИЯ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА САМАРА НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА: ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

В статье рассматриваются особенности онтологий, выбора приоритетных факторов развития, методов построения будущего, выбора ресурсов для реализации стратегии, использованные при разработке и применяемые в процессе реализации Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года.

**Ключевые слова:** стратегия, онтология, приоритеты развития, видение Будущего, муниципальные ресурсы.

Стратегия комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года (далее – Стратегия) разрабатывалась, начиная с 2011 года, и была утверждена решением Думы г.о. Самара от 26 сентября 2013 г. №358. С осени 2013 года ведется интенсивная работа по реализации Стратегии. Инициатором разработки и реализации Стратегии явилась Администрация г.о. Самара. Методологическое руководство разработкой и реализацией Стратегии осуществляет московская консалтинговая компания – автономная некоммерческая организация по городскому и региональному развитию «УР-БЭКС-РАЗВИТИЕ» (председатель Совета директоров к.геогр.н. Т.В. Бочкарева, генеральный директор С.Е. Самарцев). Автор настоящей статьи принимает участие в процессе разработки и реализации Стратегии в качестве методолога ряда направлений («Инновационно-технологическое развитие производства», «Развитие дополнительного образования», «Развитие самарских сообществ») и участника разработки системы управления реализацией Стратегии.

Как указано в тексте Стратегии [1, с. 5], «...принципиальной целью разработки Стратегии стало объединение всех агентов развития в их заботе о будущем городского округа Самара, в создании современных ориентиров развития для новых поколений горожан. Для этого необходимо было поставить точные стратегические цели и создать такие механизмы реализации целевых задач, которые дают возможность эффективного социального сотрудничества. Для разработки Стратегии был использован ряд системно согласованных форматов: организационно-методологическое обеспечение; систематизация и сборка материалов; экспертные разработки (анализ и оценка, сценарирование); проведение публичных обсуждений с горожанами в ходе 5 стратегических сессий; межсессионная работа 10 инициативных групп; экспертные опросы населения и виртуальное общение со всеми заинтересованными через сайт в сети Интернет [www.Samara2025.ru](http://www.Samara2025.ru)».

Разработанная Стратегия и процесс ее реализации имеют ряд существенных отличий от аналогичных разработок, выполненных в других регионах и городах Российской Федерации. Приведенный ниже анализ отличий не претендует на полноту – будут показаны только наиболее существенные отличия Стратегии и процесса ее реализации от аналогов.

\* © Цлаф В.М., 2014

Цлаф Виктор Михайлович ([sbs@samaramail.ru](mailto:sbs@samaramail.ru)), кафедра государственного и муниципального управления, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

Большинство стратегий, разработанных в других городах и регионах России — это стратегии *социально-экономического* развития территорий. Правильнее назвать их стратегиями *экономического* развития, на фоне и в качестве результата или условия которого выстраиваются некоторые процессы социального развития. Социальное развитие подается, в основном, в традиционном отраслевом разрезе социальной сферы: образование, здравоохранение, культура и т. п. При этом оно может выражаться в росте числа школ, финансирования больниц и т.п. Зачастую социальное развитие рассматривается лишь как создание трудового ресурса для экономического развития. Процессы развития и роста, как правило, не различаются, изменения качества сводятся к изменению количества. Методологическая основа таких разработок очевидна — это сохранившийся доньше марксистский тезис об экономике как базисе и прочем как надстройке. Поэтому и социальная сфера, как правило, описывается в экономических терминах. Стратегия, фактически, превращается в долгосрочный или среднесрочный народнохозяйственный план. Как правило, это план трехвариантный (оптимистический, средний, пессимистический варианты). При этом факторами, порождающими отличия вариантов, чаще всего, являются прогнозируемые объемы инвестиций. Другие типичные характеристики разрабатываемых территориальных стратегий будут рассмотрены ниже.

Руководителями разработки Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года Т.В. Бочкаревой и С.Е. Самарцевым впервые в отечественной истории разработки территориальных стратегий осознана глубинная, неразрывная связь *пространственного* и *социально-экономического* развития территорий — *онтологическая* связь между *пространством* и происходящими в этом пространстве *процессами*. Особенности пространственного положения и пространственных структур, по мнению Т.В. Бочкаревой и С.Е. Самарцева, оказывают существенное влияние на то, что может происходить в данной местности. Онтология мира у Т.В. Бочкаревой и С.Е. Самарцева сложна, многопланова и не бесспорна. Она не раскрывалась никому на этапе разработки Стратегии, и лишь на этапе запуска реализации была изложена в серии семинаров узкому кругу ведущих исполнителей. Автор настоящей статьи не уполномочен ни описывать эту онтологию, ни комментировать ее. Ограничусь некоторыми замечаниями.

Существует масса оккультных и «полуокультурных» учений, связывающих процессы в какой-либо местности с ее некими магическими характеристиками. Следует отметить, что онтология, разработанная Т.В. Бочкаревой и С.Е. Самарцевым, абсолютно чужда какой-либо мистике, магии и оккультизму. Она, скорее, соответствует системному подходу, подчиняющему определенные свойства процессов в какой-либо локальности (локальной системе) свойствам объемлющей системы. При этом локальная система и объемлющая система имеют разную природу, что соответствует идеологии «классического» системного подхода (в отличие от часто спекулятивно используемого вульгаризированного системного подхода, требующего однородности природы системы, ее объемлющей системы, подсистем и элементов).

В процессе разработки Стратегии и запуска ее реализации не возникало ситуаций, фальсифицирующих указанную онтологию. Более того, участвующая в разработке и реализации Стратегии группа самарских архитекторов (зав. кафедрой инновационного проектирования Самарского государственного архитектурно-строительного университета проф. С.А. Малахов, доц. Е.А. Репина, декан факультета дизайна СГАСУ доц. С.Г. Малышева), разработавших методологию средового проектирования в градостроительстве, как показывает рефлексивный анализ их работ, во многом исходила из аналогичной онтологии.

Более 20 лет назад автором настоящей статьи разработана и до сих пор используется онтологическая схема социально-деятельностной системы, исходящая из иных принципов [2]. Однако противоречия между этой схемой и онтологией

Т.В.Бочкаревой и С.Е. Самарцева не обнаруживаются; скорее можно говорить о взаимной дополнительности указанных онтологий. Следовательно, эта онтологическая схема также не является фальсифицирующим фактором для онтологии Т.В. Бочкаревой и С.Е. Самарцева.

Единство процессов пространственного и социально-экономического развития составило один из ведущих принципов разработки Стратегии. Так, проведенный на первом этапе разработки Стратегии стратегический анализ показал, что Самара – «город противоречий», и первое из них – контраст между низким, покрытым естественной растительностью и почти не тронутым цивилизацией правым берегом Волги и высоким «супер-урбанизированным» левым берегом. В «нормальном» архитектурно-планировочном процессе (которого в Самаре, к сожалению, нет и не было) это неизбежно отразилось бы на генплане города, а он, в свою очередь, определяет многие социально-экономические процессы.

Таким образом, в отличие от других стратегических разработок, *при разработке Стратегии были изменены приоритеты факторов развития: важнейшими из них признавались факторы пространственные, естественно дополняемые факторами экологическими (средовыми), следующими по важности признавались факторы социальные и на последнем месте – экономические факторы.* Экономике как бы предписывалось «обслуживать» необходимые пространственные и социальные изменения.

Фактически, по сравнению с другими стратегическими разработками, была осуществлена инверсия приоритетов факторов развития.

Насколько успешно реализованы описанные принципы в разработанной Стратегии – вопрос спорный. Учитывая, что столь революционные изменения методологии стратегирования применялись впервые, всевозможные недочеты были неизбежны. Основная проблема видится в том, насколько эти принципы совместимы с современной «экономизированной» российской социокультурной ситуацией. Реализация Стратегии покажет, реально ли в современной России следовать таким принципам. Это уже зависит не только от принципов, но (в большей степени) от организационно-управленческого потенциала «реализаторов» [6].

Следующее по важности отличие разработанной Стратегии от ее предшественников видится в методах построения Будущего.

«Экономизированные» стратегии обычно строят Будущее, исходя из трендов, наблюдаемых в Настоящем. При этом обычно применяется аппроксимация наблюдаемых количественных изменений методом наименьших квадратов под видом «регрессионного анализа», заимствованного из аппарата математической статистики. Прежде, чем отнестись к такому методу построения Будущего, отметим его принципиальную некорректность для стратегических построений.

Регрессионный анализ предназначен для исследования взаимозависимости *случайных* величин. Результат регрессионного анализа – не привычная из школьной алгебры кривая, выражающая функцию зависимости, а *две пересекающиеся кривые*. Метод построения этих кривых выбирается исходя из базового для математической статистики *принципа максимального правдоподобия* и ряда условий, характеризующих распределение вероятностей для исследуемых случайных величин. При выполнении ряда условий, достаточно очевидных для физики и некоторых других естественных наук (но не для социально-экономических процессов)<sup>1</sup> оптимальным методом построения функций регрессии является метод наименьших квадратов, отличающийся простотой вычислений. Снижение влияния случайных факторов приводит к тому, что две линии регрессии постепенно сближаются, и при полном исчезновении случайностей сливаются в единую, привычную со школьной скамьи функцию. Но в этот момент метод наименьших квадратов становится неприменимым и должен быть заменен на гораздо более сложные вычислительные методы (полиномов Чебышева и др.). Построение тренда как линии регрессии с помощью метода наименьших квад-

ратов в отсутствие случайных факторов – достойный повод для получения «неуда» на третьем курсе механико-математического факультета любого университета. Но, к сожалению, не повод для браковки некорректно использующих этот метод бесчисленных «научных» работ и «стратегических» разработок.

Далее, методология математической статистики категорически запрещает использование построенных зависимостей за пределами интервала наблюдения, в крайнем случае – позволяет использование на очень коротких интервалах, следующих за интервалом наблюдения. Для стратегического прогнозирования метод трендов категорически неприемлем, даже если аппроксимация изменений выполнена корректно. Более серьезные прогностические исследования, выполняемые исключительно специализированными научными организациями РАН, используют гораздо более сложные методы, но это «не удел» разработчиков территориальных стратегий.

Помимо того, что обычно применяемые методы прогнозирования по трендам элементарно некорректны с математической точки зрения и приводят порой к выводам, которые нельзя не назвать анекдотическими<sup>2</sup>, эти методы некорректны как методы стратегирования.

Разработчики корпоративных стратегий хорошо знают, что один из важнейших этапов разработки – формирование стратегического видения (vision) – видения Будущего, к которому нужно стремиться. Разработчики территориальных стратегий тоже знают термин vision, но зачастую предпочитают выводить желаемое будущее из все тех же трендов, наблюдаемых в Настоящем. При этом наиболее квалифицированные из них упоминают, что возможны резкие переломы в характере трендов, вызываемые непредсказуемыми технологическими, политическими и прочими событиями. Отсутствие другого аппарата, кроме прогнозирования по трендам, не дает возможности сделать какие-либо выводы, кроме замечания о возможности другого развития событий.

В наиболее профессионально разработанных стратегиях встречаются попытки прогнозирования тех резких изменений, которые возможны в технологической сфере, например, путем исследования тематики выполняемых в настоящем фундаментальных научно-исследовательских работ. Однако изменения, происходящие вследствие предпринимательской активности и прозрения гениев прогнозировать невозможно.

Но в любом случае такими разработчиками движение к Будущему строится из Настоящего. *Желаемым Будущим* предлагается считать *возможное Будущее*.

Между тем, методология стратегирования предполагает, что желаемое Будущее строится именно как желаемое. Точка, к которой следует стремиться, ставится в Будущем исходя из ценностей людей. Из этой точки «обратным курсом» прокладывается путь к Настоящему. Тем самым желаемое Будущее становится возможным.

Описанные подходы: построение Будущего, *какое получится*, «по пути» из Настоящего и построение пути из Настоящего в *желаемое* Будущее «обратным ходом» из Будущего – имеют принципиальное методологическое различие. Первый из них предполагает, что стратегическое развитие есть некоторый естественный (неуправляемый) процесс, который можно только прогнозировать, но который нельзя строить по своему усмотрению. Соответственно, Будущее будет таким, каким будет. Как уже указывалось, *желаемым* предлагается считать *возможное* Будущее. Второй подход предполагает, что стратегическое развитие – процесс искусственный, управляемый. Он соединяет желаемое и возможное. При этом разработка корпоративных стратегий требует, чтобы свои пожелания высказали как можно больше работников корпорации, от собственников до рабочих. При разработке региональных и муниципальных стратегий, соответственно, надо знать желания и предпочтения максимального количества жителей территории. Для этого организуются опросы и стратегические сессии.

Т.В. Бочкаревой и С.Е. Самарцевым найдено существенное дополнение к этому подходу. Согласно этому дополнению, желаемое Будущее должно соответствовать ценностям людей, но учитывать и весь исторический путь, пройденный данной территорией. Это не использование трендов. Данный метод предполагает *понимание* людьми пройденного территории пути и формирование пожеланий на Будущее с учетом этого понимания – прежде всего, понимания Настоящего как точки на траектории из Прошлого в Будущее. Процесс осуществляется на стратегической сессии путем вовлечения в работу специальной группы ученых - краеведов. Они разрабатывают и докладывают остальным участникам сессии описание исторического пути территории с выделением особо важных, «переломных» моментов. Доклад фиксирует у участников определенное понимание истории территории. При этом вербальное представление этого понимания не предполагается, достаточно «исторической настройки» интуиции участников. После этого участники формируют свои пожелания относительно Будущего.

Данный подход был реализован в процессе разработки Стратегии на 2-й стратегической сессии под методологическим руководством автора настоящей статьи. Разработанный для этого случая метод описан в работе [3]. Был ли эксперимент успешным – вопрос спорный<sup>3</sup>, однако, как уже говорилось, все описываемые подходы реализовались впервые в мировой практике, что неизбежно порождает некоторые «неидеальные» решения и результаты.

Существенным отличием Стратегии от аналогичных разработок является ее *прорывной* характер. Обычно стратегии территориального развития носят фронтальный характер, касаясь одновременно и в равной степени всех аспектов жизнедеятельности территории (с учетом сделанных выше замечаний об «экономизме» стратегий). Рассматриваемая Стратегия направлена на опережающее развитие Самары по сравнению с референтными городами, на осуществление значимых прорывов в направлениях, которые могут в дальнейшем «потянуть за собой» других направлений. Фактически это означает программирование прорывов, имеющих разнообразный мультипликативный эффект. Программы и проекты, не имеющие «прорывных» перспектив непосредственно и не поддерживающие прорывные проекты в других стратегических направлениях, не рассматриваются. Непосредственно к прорывным направлениям развития отнесены инновационно-технологическое развитие производства, коммуникационное развитие и развитие деловой среды. Два направления (транспортно-логистическое и туристско-рекреационное) должны открыть Самару для внешней среды. Принципиальную основу для других направлений задают пространственное и градоэкологическое развитие (что, как сказано выше, соответствует принятой онтологии). Основой для развития местного сообщества должны явиться развитие культуры, дополнительного образования и городских сообществ.

Существенным отличием Стратегии от аналогичных разработок является и то, что ее реализация опирается не на потенциал органов местного самоуправления, что характерно для всех ее аналогов, а на потенциал муниципального образования (городского округа) в целом. Сюда относятся и ресурсы бизнеса, действующего на территории городского округа, и некоммерческих организаций, и населения в целом: не только финансовые, но и интеллектуальные, и трудовые, и организационные.

Этот отражено, в частности, в системе управления реализацией Стратегии. По каждому из стратегических направлений развития городского округа созданы общественно-муниципальные комитеты (ОМК) из работников городской администрации, представителей бизнеса и общественности, которые должны разрабатывать, а потом – организовывать и контролировать исполнение стратегических муниципальных программ развития, опирающихся на инициативы населения и все указанные виды ресурсов. Деятельность ОКМ координируется и контролируется Центром стратегических инициатив, включающим представителей власти,

бизнеса и общественности, состав которого утверждается Главой городского округа. В российской практике такие структуры созданы впервые.

Одним из ведущих механизмов реализации Стратегии станет муниципально-частное партнерство. Концентрация и мобилизация интеллектуальных и организационных ресурсов власти, населения, науки и бизнеса лежала в основе разработки Стратегии и должна активно использоваться указанными выше общественно-муниципальными комитетами. А вот концентрация и мобилизация свободных денежных и иных материальных ресурсов населения пока только заявлены в одном из стратегических направлений – развитии деловой среды.

Наконец, хотелось бы отметить в этом кратком анализе Стратегии, что она не содержит количественных показателей ни Будущего, ни ведущих к нему процессов. Структура стратегических целей и тематизм программ и проектов, предназначенных для их достижения, формируют направления развития. Стратегические процессы будут происходить в среде, которая не может быть спрогнозирована на этапе разработки Стратегии. Использование количественных показателей Будущего в непредсказуемых ситуациях бессмысленно, что показали еще родоначальники стратегического управления в 70-х гг. XX века [4]. Если дело обстоит иначе, если знание среды реализации позволяет задавать количественные показатели процессов развития – не нужно «баловаться» стратегированием, надо составлять и выполнять народнохозяйственные планы, используя весь опыт советского периода. К сожалению, большинство разработчиков территориальных стратегий, не обращая внимания на непредсказуемость будущего, так и поступают, но называют эти планы стратегиями. Именно поэтому почти ни одна стратегия в России не реализована. Стратегия комплексного развития г.о. Самара до 2025 года может стать первой, реализация которой состоится.

*Может* стать.

27 октября 2014 года в Санкт-Петербурге в рамках XIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов» Стратегия развития Самары признана лучшей на общероссийском конкурсе городских стратегий [5].

Тем не менее и разработка, и запуск реализации Стратегии выявили массу проблем, многие из которых еще не нашли своего решения. Было бы странно наблюдать беспроблемный запуск впервые реализуемого сложнейшего процесса пространственного, экологического, социального и экономического развития города с населением более миллиона человек. Дальнейшее, как уже говорилось, зависит от организационно-управленческого потенциала «реализаторов» Стратегии.

## Примечания

<sup>1</sup> В кандидатской диссертации автора этих строк, защищенной 40 лет назад (1974), было показано, что распространенные методы статистических расчетов неприменимы для анализа многих медико-биологических процессов, что вызвало едва ли не скандал в медицинской среде (на уровне всесоюзных научных конференций), где такие методы применялись без обоснования почти во всех научных исследованиях и были утверждены приказом Министра здравоохранения СССР. К сожалению, в учебниках математической статистики для «прикладников», в том числе, медиков, экономистов и др., изложенные выше вопросы использования расчетных методов так и не нашли отражения.

<sup>2</sup> В 2000 г. доктором экономических наук, фамилию которого мы не раскроем, описанными методами было «показано», что к 2015 г. в Самарской области будет идеальное сельское хозяйство, и для этого ничего не надо делать, так как кривые трендов сами выводят все показатели на этот великолепный уровень. Единственное исключение составит картофель, урожай которого в 2015 г. составит *минус бесконечность*, так что никакой импорт не поможет самарскому потребителю.

<sup>3</sup> Материалы проведенного на 2-й стратегической сессии исторического анализа и представленные мной методологические основания использования его результатов в стратегических разработках были предметом обсуждения на межвузовском методологическом

семинаре в Самарском государственном университете и вызвали трехчасовую горячую дискуссию. Ответы на некоторые критические замечания участников семинара еще предстоит найти.

### Библиографический список

1. Стратегия комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года: официальное опубликование // Самарская газета. 2013. 3 октября.
2. Цлаф В.М. О смысле социально-деятельностной системы // Вопросы культурологии. 2006. № 11. С. 70-76.
3. Историко-рефлексивный метод в стратегических разработках. / Г.В.Алексушин, А.А.Карлина, А.И.Репинецкий, Н.А.Устина, В.М.Цлаф. // Город и время. Интернациональный научный альманах «Life sciences». Т. 1. Самара: Самарское книжное издательство, 2012. С. 22-32.
4. Ansoff H.I. *Implanting strategic management* / H.Igor Ansoff – Prentice Hall International, 1984. Перевод: Ансофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989. 520 с.
5. Стратегия развития Самары признана лучшей на общероссийском конкурсе городских стратегий. // <http://www.city.samara.ru/life/novelty/24824>.
6. Цлаф В.М. Бизнес XXI века: прогнозируемые тренды // Основы экономики, управления и права. 2012. № 2(2). С. 84-91.

### References

1. Strategy of complex development of the Samara city for the period up to 2025: official publication. *Samarskaia gazeta*, 3 October, 2013, no. 181 (5202) [in Russian]
2. Tslaf V.M. On the meaning of social and pragmatist system. *Voprosy kul'turologii* [Issues of cultural studies], 2006, no. 11, pp. 70–76 [in Russian]
3. G.V. Aleksushin, A.A. Karlina, A.I. Repinetskiy, Ustina N.A., V.M. Tslaf. Historical and reflexive method in strategic studies. *Gorod i vremia. Internatsional'nyi nauchnyi al'manakh «Life sciences»*. T.1 [City and time. International scientific almanac «Life sciences». Vol.1]. Samara, Samarskoe knizhnoe izdatel'stvo, 2012, pp. 22–32 [in Russian]
4. Ansoff H.I. *Implanting strategic management*. H.Igor Ansoff – Prentice Hall International, 1984. (Translation: Ansoff I. *Strategic management*. M., Ekonomika, 1989, 520 p.)
5. Strategiiia razvitiia Samary priznana luchshei na obshcherossiiskom konkurse gorodskikh strategii [Strategy of development of Samara was considered to be the best on All-Russian competition of city strategies]. Retrieved from: <http://www.city.samara.ru/life/novelty/24824> [in Russian]
6. Tslaf V.M. Business of the XXI century: predictable trends. *Osnovy ekonomiki, upravleniia i prava* [Foundations of Economics, Management and Law], 2012, no. 2(2), pp. 84–91 [in Russian]

V.M. Tslaf\*

### STRATEGY OF COMPLEX DEVELOPMENT OF SAMARA CITY FOR THE PERIOD UP TO 2025: PECULIARITIES OF DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION

The peculiarities of ontology, selecting the priority development factors, methods for creating the Future, choosing of resources for Strategy implementation that were used for the development and use in the process of implementation of the Strategy of complex development of the Samara city for the period up to 2025 are considered in this article.

**Key words:** strategy, ontology, priority of development, Future vision, municipal resources.

---

\* Tslaf Viktor Mikhailovich (sbs@samaramail.ru), Department of State and Municipal Management, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.