

JEL: R12, R26, R58
УДК 332.14

<https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.184-204>

Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг.

Б.С. Жихаревич, Т.К. Прибышин

Жихаревич Борис Савельевич

доктор экономических наук, профессор
директор ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре
МЦСЭИ «Леонтьевский центр», ул. 7-я Красноармейская, 25, Санкт-Петербург, 190005,
Российская Федерация
E-mail: zhikh@leontief.ru
ORCID: 0000-0002-7171-6335

Прибышин Тарас Кириллович

научный сотрудник
МЦСЭИ «Леонтьевский центр», ул. 7-я Красноармейская, 25, Санкт-Петербург, 190005,
Российская Федерация
E-mail: pribyshin@leontief.ru
ORCID: 0000-0002-1561-2048

Аннотация. Статья продолжает цикл исследований состояния стратегического планирования в российских муниципальных образованиях. Приведены формализованные результаты анализа текстов 82 стратегий социально-экономического развития, разработанных и принятых в городах с населением более 100 тыс. чел. за пять лет с начала действия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с середины 2014 г. по середину 2019 г.). В ходе исследования проведен поиск и сформирован массив текстов официальных городских стратегий. За исследуемый период 75 из 168 городов, входящих в изучаемую размерную группу, разработали новые стратегии (45%). Каждый текст охарактеризован с помощью анкеты-кодификатора содержания. Для каждой стратегии получены характеристики преемственности, сбалансированности, амбициозности, выявлены заявленные и реальные приоритеты, наличие флагманских проектов, оценен масштаб намеченных преобразований в структуре экономики, зафиксированы отраслевые приоритеты. Отдельное внимание уделено вопросам отражения в стратегиях аспектов пространственного развития. Анализ частоты использования слов-маркеров в формулировках главных целей стратегий и миссий городов показал, что ведущим словосочетанием остается «качество жизни» – его используют в 69% главных целей. Отрадно отметить внимание, уделяемое комфорту (40), городской среде (41) и пространству (6), человеку (24) и таким характеристикам, как благоприятный / благополучный (21) и устойчивый (26). Многие города ориентируются на инновации (27), стремятся раскрыть потенциал (27), повысить конкурентоспособность (19), привлечь инвестиции (11), улучшить управление и самоуправление (12). Реже упо-

минаются предпринимательство (10), инфраструктура (10). Рассчитаны обобщающие характеристики массива 82 стратегий периода 2014–2019 гг. и сопоставлены с характеристиками массива 40 стратегий 2010–2014 гг. Выявлено, что принятие закона привело к увеличению количества стратегий по сравнению с прошлой пятилеткой, к большей унификации, повышению внимания к проектному подходу и уменьшению амбициозности.

Ключевые слова: стратегическое планирование, городское развитие, стратегии, Россия

Благодарности. Статья подготовлена по материалам исследовательского проекта, профинансированного МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Авторы благодарны студентам Института наук о Земле Санкт-Петербургского государственного университета и НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге за вклад в поиск и анализ стратегических документов.

Для цитирования: Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг. // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 4. С. 184–204. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.184-204>

Urban Development Strategies: Russian Practice 2014–2019

B.S. Zhikharevich, T.K. Pribyshin

Boris Savelevich Zhikharevich

Doctor of Science (Economics), Professor

Director of the Resource Centre for Strategic Planning under Leontief Centre

ICSER 'Leontief Centre', 25 7th Krasnoarmeyskaya St., St. Petersburg, 190005, Russian Federation

E-mail: zhikh@leontief.ru

ORCID: 0000-0002-7171-6335

Taras Kirillovich Pribyshin

Research Fellow

ICSER 'Leontief Centre', 25 7th Krasnoarmeyskaya St., St. Petersburg, 190005, Russian Federation

E-mail: pribyshin@leontief.ru

ORCID: 0000-0002-1561-2048

Annotation. The article continues the research cycle on the state of strategic planning in Russian municipalities. The authors provided formalized text analysis result of 82 socio-economic development strategies, that have been adopted in cities with a population above 100 thousand citizens over five year period from the adoption of the Federal Law 'On strategic planning in the Russian Federation' (from the middle of 2014 to the middle of 2019). During the study, a search was conducted and an array of official urban strategies texts was formed. During the above mentioned period, 75 of 168 cities included in the studied size group developed new strategies (45%). Each text was characterized using a content codifier. For each strategy, the characteristics of continuity, balance, ambitiousness were obtained; the true and claimed priorities were revealed; flagship projects presence was

marked; the scale of outlined transformations in economic structure was evaluated; industry priorities were traced. Special attention was paid to the reflection of spatial development issues in the strategies. The analysis of the frequency of marker words in the formulations of the main goals of the urban strategies and missions showed that the 'quality of life' remains the leading word combination as it is used in 69% of the main goal description. The study revealed the attention paid to such aspects as comfort (40), urban environment (41) and space (6), citizens (24), and such qualities as auspicious/prosperous (21) and sustainable (26). Many cities are focused on innovation (27), unleashing the potential (27), raising competitiveness (19), attracting investment (11), improving governance and self-government (12). Less commonly mentioned are busyness (10), infrastructure (10). The generalizing characteristics of 82 strategies array of the 2014–2019 period were calculated and compared to the characteristics of 40 strategies array of the 2010–2014 period. It was revealed that the adoption of the law has led to an increase in the number of strategies compared to the last five-year stage as well as to a greater unification, increased attention to the project approach and a decrease in ambitiousness.

Keywords: strategic planning, urban development, strategies, Russia

Acknowledgements. The article is based on the materials of the research project financed by the International Center for Socio-Economic Research 'Leontief Centre'. The authors extend their gratitude to the students of the Institute of Earth Sciences of the St. Petersburg State University and the HSE University in St. Petersburg for their contribution to searching and analyzing strategical documents.

For citation: Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. Urban Development Strategies: Russian Practice 2014–2019. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2019, vol. 15, no. 4, pp. 184–204. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.184-204> (In Russian).

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

Практика стратегического планирования на уровне городов и регионов в России насчитывает уже более 20 лет. За это время стратегическое планирование стало обычным инструментом, стратегии активно разрабатывались и принимались на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В 2014 г. был принят Федеральный закон № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (от 28.06.2014), регламентирующий эту сферу (далее – 172-ФЗ).

За пять лет практики применения 172-ФЗ накоплен большой опыт на всех уровнях, от федерального до сельского, ставший и предметом научного осмысления. За этот период, по данным научной электронной библиотеки eLIBRARY.ru, опубликовано около 170 статей, имеющих прямое отношение к стратегическому планированию, написано несколько учебников и защищено более 30 диссертаций. 172-ФЗ подвергался уничижительной критике (Демьяненко, 2016), так же как и практика российского стратегирования, не учитывающая основ теории планирования (Демьяненко и др., 2016). Отмечалось, что закон не отражает специфику муниципального уровня (Бухвальд, 2017), что наивно рассчитывать на повсеместное создание эффектив-

ных стратегий при отсутствии средств и квалифицированных стратегов на местах (Лебедева, 2015).

Во многом разделяя скептическое отношение к реалиям сегодняшнего российского стратегического планирования, мы ведем относительно беспристрастное изучение ситуации, фиксируя тенденции в подходах к разработке и содержанию стратегий через сравнительные исследования стратегий муниципальных образований. В наших публикациях (Жихаревич, Прибышин, 2014; Жихаревич, Прибышин, 2016b) отражены результаты нескольких проектов в этом направлении, в ходе которых был разработан авторский метод к формализованному описанию содержания стратегий. Подход апробирован в 2013 г. при изучении 100 муниципальных стратегий и использован в 2016 г. для анализа содержания всех 40 документов, принятых в городах с населением более 100 тыс. чел. в период с 2010 по 2014 г.

Данная статья отражает результаты применения этого подхода к городским стратегиям периода 2014–2019 гг., отличающегося новым нормативным контекстом – наличием 172-ФЗ.

Цель исследования: проанализировать содержание стратегий социально-экономического развития, разработанных и принятых в городах с населением более 100 тыс. чел. за пять лет с начала действия 172-ФЗ (с середины 2014 г. по середину 2019 г.).

Задачи исследования:

1) сформировать базу данных всех официальных стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, имеющих статус городских округов и численность свыше 100 тыс. чел., утвержденных местным нормативно-правовым актом в период с 29 июня 2014 г. по 28 июня 2019 г.;

2) формализованно описать содержание каждой стратегии;

3) проанализировать полученные данные, изучить сходства и различия, которыми характеризуются тексты документов, сравнить полученные результаты с результатами исследований, проводимых ранее, и выявить тенденции в содержании городских стратегий.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В основе методики исследования – кодификатор для характеристики содержания муниципальных стратегий. По сути это анкета для эксперта, включающая вопросы и закрытые или частично открытые закодированные варианты ответов. Эксперт, изучая текст стратегии, отвечает на вопросы анкеты и представляет пояснительную записку в свободной форме с обоснованием каждого из пунктов и описанием возникающих при выборе сложностей. Ко-

дификатор использовался с 2013 г. и в 2019 г. был актуализирован в соответствии с положениями 172-ФЗ, касающимися принципов стратегического планирования. Кроме того, в связи с актуальностью проблемы координации социально-экономического и территориального стратегического планирования были добавлены вопросы, позволяющие оценить степень отражения в стратегиях аспектов пространственного развития.

Кодификатор включает пять блоков.

Первый блок позволяет дать общую характеристику содержания по восьми параметрам. Первый параметр – соответствие принципу преемственности и непрерывности стратегического планирования, что подразумевает учет в изучаемой стратегии предыдущих стратегических документов города.

Второй параметр – соответствие принципу сбалансированности стратегического планирования, то есть согласованность стратегического документа с документами разных административно-социальных уровней и документами других муниципальных образований по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

Третий параметр – соответствие принципу реалистичности стратегического планирования, в рамках которого дается оценка амбициозности. Этот параметр чаще всего называется экспертами как характеристика хорошей стратегии (Жихаревич, Прибышин, 2016а), поэтому ее оценка предусмотрена нашей методикой, хотя она трудно формализуема. Для оценки эксперт анализирует масштаб намеченных преобразований. Если в стратегии указаны количественные индикаторы, такие как динамика промышленного производства, средней заработной платы и т. д., то они соотносятся с прогнозами экономики России. В случае отсутствия количественных показателей используется экспертная оценка, основанная на количестве и стоимости проектов по отношению к бюджету муниципального образования.

Отдельное внимание в первом блоке уделено общей заявленной направленности и общей практической направленности стратегий. В первом случае направленность определяется на основе частоты упоминаний тех или иных параметров во вступительной части документа или приветствии должностного лица (если таковое является частью документа), введении, миссии, стратегической цели верхнего уровня. Во втором случае анализу подвергается весь текст стратегии и особенно перечень мероприятий. Признаком для отнесения к той или иной группе является то, что доля мероприятий определенной тематической направленности превышает 30% от общего количества мероприятий.

Три вопроса посвящены наличию в стратегическом документе флагманских проектов в отраслях специализации, в инфраструктуре и социальной сфере. Под флагманским (имиджевым, якорным, мега-) проектом в данном случае понимается проект, который, в случае реализации, значительно повлияет на развитие города. Такой проект должен иметь подробное описание в тексте стратегии.

Во втором блоке по пяти параметрам характеризуются экономические изменения. Первый параметр позволяет дать общую характеристику экономической части стратегии. В случае выявления акцента на конкретные отрасли или предприятия стратегия характеризуется как «селективная». В случае акцентирования на общие равные условия или хозяйственный климат стратегия характеризуется как «общеэкономическая». В случае сочетания селективных и общеэкономических характеристик документ характеризуется как «смешанная экономическая стратегия». Второй параметр отражает степень изменения отраслевой структуры, третий – скорость преобразований в экономике. В ответе на четвертый вопрос перечисляются отрасли, которым уделяется максимальное внимание в стратегии. Последний параметр во втором блоке характеризует приоритеты в улучшении хозяйственного климата, то есть конкретные инструменты, которые предполагается использовать для обеспечения преобразований в экономике.

В третьем блоке анализируются пространственное развитие и инфраструктурные проекты по следующим параметрам: общая степень внимания к пространственным аспектам в стратегии; степень внимания к агломерационным процессам; степень внимания к инфраструктурным проектам и отраслевая специфика этих инфраструктурных проектов.

Социальная направленность стратегии анализируется в четвертом блоке кодификатора. В нем последовательно оценивается степень внимания к образованию, культуре, здравоохранению, социальной политике, физической культуре и спорту, безопасности. Кроме того, дается оценка отраслевой специфики флагманских проектов в социальной сфере.

В пятом блоке характеризуется управленческая направленность стратегии на основе двух параметров: степень внимания к вопросам управления и контроль реализации; специфика изменений в системе управления.

ФОРМИРОВАНИЕ БАЗЫ ДАННЫХ И ЕЕ КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

В группу наблюдения попали 168 городов с населением более 100 тыс. чел. (согласно данным Росстата на 1 января 2019 г.). Не учитывались города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь.

По этим городам проведен поиск официальных документов долгосрочного социально-экономического планирования. Для поиска использовались Реестр документов стратегического планирования, входящий в ГАС «Управление» (Федеральный..., 2019), сайты городских администраций и городских законодательных органов. Многие документы были обнаружены на сайтах справочных правовых систем или в региональных базах стратегических документов. Стратегия считалась найденной и соответствующей критериям поиска, если удавалось обнаружить местный нормативно-правовой акт, определяющий официальный статус документа.

По итогам поиска сформирована база стратегических документов. В нее вошли 82 стратегических документа, принятых в 75 городах (7 городов успели утвердить по две стратегии), что составляет 44,6% от всех городов исследованной группы.

При анализе по группам, сформированным по численности населения, можно зафиксировать, что доля городов, имеющих действующие новые стратегии, значительно больше среди 13 «миллионеров», чем у остальных размерных групп городов, и составляет 69,2% (табл. 1).

Таблица 1

Распределение городов с численностью населения свыше 100 тыс. чел. по наличию стратегий, принятых в 2014–2019 гг.

Table 1

Distribution of cities with population above 100 thousand people by strategies adopted in 2014–2019

Показатель	Размерная группа, тыс. чел.				
	все свыше 100	100–250	250–500	500–1000	свыше 1000
Всего городов	168	93	40	22	13
Имеют стратегии, ед.	75	37	19	10	9
Имеют стратегии, %	44,6%	39,8%	47,5%	45,5%	69,2%

Источник: подготовлено авторами.

Количество принимаемых стратегических документов росло с каждым годом. В 2014 г., начиная с июля, когда начал действовать 172-ФЗ, было утверждено 2 документа, в 2015 – 4, в 2016 – 11, в 2017 – 21, а в 2018 – 34 стратегии. За первую половину 2019 г. принято 10 документов.

АНАЛИЗ СОДЕРЖАНИЯ СТРАТЕГИЙ

Общая характеристика содержания стратегий

При анализе соответствия принципу преемственности было выявлено, что более половины стратегий (46) не соответствуют этому принципу, поскольку в их тексте не упоминаются более ранние документы социально-

экономического развития данного города. Это часто объясняется тем, что большинство городов принимали свой первый стратегический документ.

Отчасти преемственной является 21 стратегия – в тексте документа выявлено формальное упоминание более ранних документов. 15 стратегий являются в полной мере преемственными: в них многократно упоминаются более ранние документы социально-экономического развития данного города, на которые они в тех или иных параметрах опираются. В список преемственных вошли стратегии следующих городов: Ангарск, Брянск, Великий Новгород, Волгоград, Воронеж, Ижевск, Каменск-Уральский, Липецк, Нефтеюганск (2018)¹, Нижний Тагил, Новосибирск, Новошахтинск, Симферополь, Сургут (2018) и Череповец.

Более позитивные результаты были выявлены при анализе соответствия принципу сбалансированности стратегического планирования. В 38 документах было выявлено формальное разовое упоминание документов социально-экономического развития субъекта РФ, в которое входит город или другие муниципальные образования, что позволяет охарактеризовать их как отчасти согласованные. В 26 случаях документы других муниципальных образований или региона не упоминаются, а в 18 стратегиях, напротив, такие упоминания многократны, и, более того, производятся сравнения параметров или данных из этих документов – такие документы были охарактеризованы как согласованные.

При анализе степени соответствия принципу реалистичности было выявлено: 16 амбициозных, 38 отчасти амбициозных и 28 неамбициозных стратегий.

Сравнение общей заявленной и практической направленностей показало, что в обоих случаях наибольшее внимание уделяется экономическому развитию, развитию человеческого капитала и социальной сферы, а также инфраструктуре, но в степени проработки данных сфер существует значительный дисбаланс. Так, можно сделать вывод, что больше общих слов пишется о развитии экономики и человеческого капитала, но мероприятия оказываются запланированы в более конкретных и управляемых областях инфраструктуры и социальной сферы (*табл. 2*).

При анализе расхождений в заявленных и реальных приоритетах отдельных стратегий было выявлено, что в 21 случае они совпадают, в 12 случаях выявлено одно, в 25 – два, в 7 – три, в 14 – четыре расхождения. В стратегиях трех городов – Пензы, Кургана и Нижневартовска (2018) – выявлено, что заявленные и реальные приоритеты не совпадают.

¹ Здесь и далее в скобках указывается год утверждения стратегического документа в случае, если в городе были приняты две стратегии.

Общая заявленная и практическая направленность стратегий, количество стратегий

Таблица 2

Table 2

General announced and practical direction of a strategy, number of strategies

Показатель	Заявленная направленность	Практическая направленность
Экономическое развитие	51	39
Развитие человеческого капитала	46	26
Инфраструктура	34	51
Развитие социальной сферы	33	46
Инновации	14	10
Пространственное развитие	13	12
Привлечение инвестиций	7	6
Туризм	6	6
Экология	5	6
Развитие общественных институтов	4	1
Иное	9	8
Невозможно определить	2	4

Источник: подготовлено авторами.

Общепризнано, что качество стратегии повышается, если в ней заложены флагманские проекты (Жихаревич, Прибышин, 2016а). Однако результат исследования показывает, что больше чем в половине стратегий такие проекты в экономике или социальной сфере отсутствуют. С другой стороны, в 57% стратегий проекты в инфраструктуре либо присутствуют, либо даже выражено и осознанно используются (табл. 3).

Степень использования флагманских проектов в разных сферах деятельности (количество стратегий, соответствующих параметру)

Таблица 3

Table 3

Degree of using flagship projects in different activity spheres (number of strategies fitting the parameters)

Показатель	Сфера деятельности		
	экономика	инфраструктура	социальная сфера
Выраженное и осознанное использование флагманских проектов	8	11	10
Наличие флагманских проектов	32	36	28
Отсутствие флагманских проектов	42	35	44

Источник: подготовлено авторами.

Характер экономических изменений

Кодификатор позволяет охарактеризовать экономическую стратегию как селективную (направленную на отдельные отрасли и предприятия), общеэкономическую (направленную на общие условия для всех отраслей) или смешанную. Анализ экономической части стратегий свидетельствует о том, что чаще они носят смешанный (30 случаев) или общеэкономический (29) характер. В 23 стратегиях акцент делается на конкретные отрасли или предприятия, для которых указаны конкретные меры поддержки.

В подавляющем большинстве стратегий (55) текущая отраслевая структура охарактеризована как эффективная и предложены некардинальные преобразования. В 12 – текущая отраслевая структура охарактеризована как эффективная, предусмотрена только интенсификация существующих отраслей. В 14 – текущая отраслевая структура охарактеризована как недостаточно эффективная и предложены преобразования, некоторые из которых являются кардинальными.

В стратегии одного из важнейших промышленных центров Урала – Нижнего Тагила – было выявлено указание на необходимость существенной качественной трансформации отраслевой структуры и отказ от старых отраслей в пользу новых. Стоит заметить, что эти изменения запланированы лишь на долгосрочную перспективу.

Анализируя запланированную скорость изменений в других стратегиях, стоит выделить стратегии Благовещенска и Улан-Удэ, где активные экономические преобразования запланированы на самую краткосрочную перспективу (до трех лет).

В 38 случаях экономические преобразования запланированы на среднесрочную перспективу (3–10 лет). Также в 38 случаях экономические преобразования запланированы на долгосрочную перспективу, в том числе за горизонтом планирования стратегии (10 и более лет). В 4 случаях стратегия экономического развития была охарактеризована как инертная и срок «прорыва» определить не удалось.

Отраслей, которым в стратегиях уделяется максимальное внимание, указывалось до трех для одного документа. Наиболее часто упоминаемыми оказались туристический комплекс (31), строительный комплекс (22), машиностроение (20), ТЭК (16) и металлургический комплекс (16).

Приоритетов в улучшении хозяйственного климата тоже можно было указать несколько, и более чем в половине случаев (46) были указаны преобразования, касающиеся укрепления инфраструктуры поддержки бизнеса и снижения административных барьеров.

В 39 стратегиях указаны различные виды экономической поддержки, такие как: предоставление субсидий, государственных и муниципальных га-

рантий; передача во владение, пользование на возмездной, безвозмездной, льготной основе государственного, муниципального имущества. В 36 стратегиях запланировано оказание консультационных услуг субъектам малого и среднего предпринимательства, например, создание школ обучения основам предпринимательства.

В 20 случаях предполагается (упоминается) создание или реализация особой экономической зоны, территории опережающего социально-экономического развития или зоны территориального развития. Такое большое количество планов по созданию территорий с особым организационно-правовым экономическим статусом обусловлено законодательным требованием закреплять использование конкретного инструмента в документах стратегического планирования. Для многих муниципалитетов и регионов это становится одним из самых сложных вопросов на этапе разработки стратегии (Зигерн-Корн, Прибышин, 2018).

В 17 стратегиях конкретные мероприятия отсутствуют или обозначены неоднозначно.

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ И ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ ПРОЕКТЫ

Одними из существенных характеристик стратегии являются полнота и качество отражения в ней аспектов пространственного развития. Вопрос о том, насколько подробно и как именно должны отражаться вопросы пространственного развития региона в стратегиях, остается спорным. 172-ФЗ закрепил положение о том, что стратегия является основой для разработки документов территориального планирования. Но всегда ли стратегия содержит достаточно информации для того, чтобы выполнить роль «основы»? Нужен ли промежуточный документ, например, по аналогии с федеральным уровнем под названием «концепция / стратегия пространственного развития», или такая концепция должна содержаться уже в стратегии? Дискуссия по этим вопросам продолжается.

К аспектам пространственного развития отнесены вопросы размещения населения и экономической активности на территории, безопасности и комфортности среды обитания, связности пространства, транспортной доступности. Стратегии могут также отличаться по подходам к локализации проблем, а также по наличию дифференцированных политик развития для разных частей территории города. Степень внимания к пространственным аспектам в стратегии города оценивалась по таким параметрам, как наличие раздела, посвященного пространственному развитию, использованию в тексте специфической терминологии, а также наличию карт и картосхем.

Наибольшее значение вопросам пространственного развития уделено в стратегиях Батайска, Брянска, Дзержинска, Каменск-Уральска, Копейска, Набережных Челнов, Нижнего Тагила (Решение..., 2019), Октябрьского, Первоуральска (2019), Петрозаводска, Салавата и Северска. Каждая из этих стратегий содержит обширный раздел, посвященный пространственному развитию, и различные картосхемы. В ряде случаев определены конкретные точки роста на территории, описаны проекты комплексного развития транспорта. Часто цели, касающиеся пространственного развития, находятся в перечне ключевых стратегических, а также присутствует широкий перечень задач для их достижения.

Единой логики описания пространственного блока выявлено не было, отмечается также значительное разнообразие в конкретных факторах, описанных в стратегии. Например, обширный раздел «Городское пространство» в стратегии города Набережные Челны (Решение..., 2016) содержит такую несвойственную стратегии социально-экономического развития информацию, как: модель пространственного развития; целевое видение пространственного развития; комфортная городская среда; архитектурный облик и городской ландшафт; устойчивая транспортная система. В привычной практике муниципального управления вышеперечисленные параметры фиксируются в документах территориального, а не социально-экономического планирования. В связи с тем, что в региональных рекомендациях для муниципальных образований по стратегическому планированию в Республике Татарстан пространственное развитие рассматривается в основном через межмуниципальные взаимодействия (Дорошенко, 2019), можно предположить, что такая глубина проработки – собственная инициатива разработчиков.

В 27 стратегиях выделен отдельный блок о пространственном развитии, но отсутствуют картосхемы. В 21 стратегии не выделен отдельный блок о пространственном развитии, но неоднократно встречаются слова-маркеры: «пространство», «территория» и подобные. В 16 стратегиях не выделен отдельный блок о пространственном развитии, картосхемы отсутствуют. Пространственное развитие упоминается только в связи с документами стратегического планирования (генеральный план города, мастер-план, схема территориального планирования субъекта Федерации). В стратегиях городов Долгопрудный, Железнодорожск, Калуга, Омск (2014 и 2018) и Шахты пространственный аспект не выявлен.

Предметом отдельного исследования может стать степень согласованности данных разделов с генеральными планами городов. Пока можно фиксировать, что большое количество стратегий с высокой степенью проработанности пространственных аспектов указывает на прогресс в сближении

социально-экономического и территориального планирования на муниципальном уровне.

Для стратегии города существенно его место в системе расселения, в частности в агломерациях. При изучении степени внимания к агломерационным процессам оказалось, что в большей части стратегий эти процессы считаются значимыми. В 38 стратегиях отмечено лидирующее положение города в качестве ядра или одного из ядер городской агломерации, центра притяжения населения. В 15 стратегиях город признается частью пригородной зоны ядра агломерации, упоминаются маятниковые миграции в центр агломерации. Согласно своим стратегиям, в качестве «младшего брата» в агломерациях себя воспринимают Ангарск, Артем, Волгодонск, Дзержинск, Каменск-Уральский, Ковров, Копейск, Нефтеюганск (2018), Новокуйбышевск, Первоуральск (2019), Реутов, Северск, Сызрань, Таганрог и Шахты. И лишь в 29 стратегиях агломерационные эффекты не упоминаются.

Отмечается важность продвижения в нормативном закреплении вопросов развития агломераций. Сейчас лишь в нескольких субъектах РФ (Белгородской, Томской, Челябинской областях) есть региональные законы об агломерациях (Кузнецова, 2018).

Что касается инфраструктуры, то в подавляющем числе стратегий (85% от общего количества) обозначено 4 и более инфраструктурных проекта, что, согласно кодификатору, соответствует исключительному вниманию. Чаще всего проекты касаются внутреннего транспорта (49), социальной инфраструктуры (33) или благоустройства (31).

СОЦИАЛЬНАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ СТРАТЕГИИ

Распределение внимания к отраслям социальной сферы в целом соответствует нормальному: в большей части стратегий оно на среднем уровне. Можно лишь отметить, что несколько чаще большее внимание уделяется образованию и реже – здравоохранению (табл. 4). Это обусловлено спецификой распределения полномочий между государственной и муниципальной властью.

При анализе конкретных проектов чаще всего фиксируются проекты в сфере образования (27), реже – культуры (20), физкультуры и спорта (15), здравоохранения (14). Почти не упоминаются проекты в сфере социальной политики (9) и безопасности (5).

Степень внимания к вопросам управления и контроля реализации документов стратегического планирования чаще всего характеризуется как незначительная. В 42 стратегиях механизмы реализации описаны, но в незначительном объеме. Еще в 4 случаях механизмы реализации не описаны вовсе.

Оценка внимания к отраслям социальной сферы, число стратегий

Таблица 4

Table 4

Estimation of attention paid to social sphere, number of strategies

Отрасль социальной сферы	Исключительное внимание	Повышенное внимание	Среднее внимание	Незначительное внимание	Отсутствие внимания
Образование	9	12	52	9	0
Культура	4	8	55	15	0
Здравоохранение	2	11	37	25	7
Социальная политика	5	12	42	19	4
Физическая культура и спорт	3	9	46	22	2
Безопасность	2	14	39	23	4

Источник: подготовлено авторами.

Управленческая направленность стратегии

В 16 случаях механизмы реализации проработаны: указаны ответственные, сроки, объемы и источники финансирования; в 7 – предполагаются изменения в структуре управления и / или внедрение новых управленческих технологий, а еще в 13 – в дополнение к другим изменениям в сфере управления есть указание на создание специального подразделения внутри администрации, ответственного за реализацию стратегии.

Среди конкретных инструментов и технологий, используемых для повышения качества управления, в 37 документах упоминают электронное правительство и электронные услуги, в 36 предусматривают разработку и внедрение сбалансированной системы показателей эффективности, в 32 намечается совершенствование системы финансового планирования, а в 21 – внедрение программных методов управления бюджетом. В 30 стратегиях предусмотрено участие граждан в самоуправлении через такие институты, как открытое правительство или общественная палата. Реже всего, в 8 стратегиях, предусмотрено внедрение инструментов стратегического планирования на уровне отраслевых подразделений.

ГЛАВНЫЕ ЦЕЛИ И МИССИИ В ГОРОДСКИХ СТРАТЕГИЯХ

Важными элементами стратегии являются формулировки главной цели социально-экономического развития и миссии города. Анализ этих элементов полезен как для оценки качества стратегии, так и анализа тенденций в понимании сути и направлений социально-экономического развития. Главные цели и миссии сформулированы в большинстве изученных 82 стратегий.

Не будем здесь вдаваться в разбор адекватности использования таких понятий, как главная цель и миссия, некоторые соображения по этому поводу есть в опубликованной ранее статье (Жихаревич, Прибышин, 2016b), а сделаем некоторые количественные наблюдения. При этом будем приводить сравнения относительно массива из 40 городских стратегий периода 2010–2014 гг., охарактеризованных в указанной статье.

В большинстве стратегий сформулированы и цель, и миссия: таких стратегий 50 (61% от общего числа, что выше, чем в прошлом периоде – 50%). Только цель указана в 24 стратегиях. Два города, Рыбинск и Ростов-на-Дону, четко сформулировали только миссию и не определили одну главную цель. Ростов-на-Дону (Решение..., 2018) выделил три политики и четыре цели в каждой из них. Надо сказать, что и среди тех 80 городов, которые имеют главную цель, семь сформулировали ее аморфно, через набор нескольких целей. Относительно предшествующего периода выросла способность формулировать одну цель – сейчас это сделал 91% городов, ранее – только 72%.

Выявилось и несколько особых случаев, когда цель равна миссии (Королев, Керчь, Нижневартовск, 2014) или вместо миссии использованы близкие по смыслу термины: «роль города» (Нефтекамск), «предназначение» (Сызрань, Тольятти).

Заканчивая с формальными характеристиками, укажем на распределение формулировок по количеству слов. Мы выделили короткие формулировки (до 15 слов), средние (от 16 до 25 слов) и длинные (свыше 26 слов). Формулировки целей разбились на эти группы почти идеально на три равные части (34, 35 и 31%). Среди миссий отмечено преобладание длинных за счет уменьшения доли средних (34, 23 и 43%). И в среднем миссии длиннее главных целей, этот факт верен для 30 городов.

Рекордсмен краткости цели – Прокопьевск, ему хватило четырех слов («Повышение качества жизни населения»). Семь городов сумели сформулировать главную цель в пяти словах. Это Ангарск («Обеспечение высокого качества жизни населения»), Волгоград («Рост качества жизни населения Волгограда»), Липецк («Устойчивый рост качества жизни населения»), Нижний Тагил («Устойчивый рост качества жизни населения»), Новошахтинск («Создание и развитие многопрофильной экономики»), Пенза («Постоянное повышение качества жизни населения»), Череповец («Череповец – благополучный, экономически развитый город»). Самая длинная цель у Брянска – 88 слов.

Можно отметить только один случай, когда формулировка главной цели содержит количественный индикатор. Это Саратов, поставивший целью «Войти к 2030 году в 10 лучших городов России по индексу устойчивого развития, учитывающему состояние социальной и городской инфраструк-

туры, экономические, демографические и экологические показатели». В остальных случаях главные цели имеют характер достаточно общих политических заявлений, фиксирующих ценностные ориентиры и направления развития.

Среди авторов миссий самые лаконичные – магнитогорцы, которым хватило трех слов («Магнитогорск – город мастеров»), а самые многословные – тольяттинцы, им понадобилось 107 слов. Краткостью отличаются миссии: «Стерлитамак – город, удобный для жизни», «Брянск – город новых возможностей», «Жуковский – флагман авиакосмических технологий России», «Копейск – комфортный и привлекательный город для проживания и работы», «Ноябрьск: достойному городу – достойное будущее», «Город Смоленск – с заботой о каждом. Сохранить прошлое, приумножить настоящее, построить будущее».

По-прежнему очень часто ведущим словосочетанием является «качество жизни». Эта традиция восходит к формулировке первого в России стратегического плана, появившейся более 20 лет назад, в 1997 г.: «Стабильное повышение качества жизни всех слоев населения Санкт-Петербурга» (Стратегический..., 1997). Можно отметить даже рост популярности «качества жизни»: в целях стратегий предыдущего периода оно наблюдалось в 48% случаев. Сейчас в 69% главных целей используется словосочетание «качество жизни», и в 55% оно является ведущим в формулировке цели, дополняясь разными характеристиками. Различия в частоте использования между столицами и нестолицами и между городами разной людности несущественны. А вот между федеральными округами заметить различия можно: в ДФО и УФО почти 90% формулировок целей стратегий опираются на «качество жизни», а в ЮФО – только 12%. Возможно, это объясняется наличием методического руководства со стороны полпредств. В миссиях «качество жизни» встречается реже – в 32% случаев.

По формулировкам миссий и главных целей можно оценить степень амбициозности города. Лишь несколько городов претендуют на особую роль вне масштабов России. Это Грозный (центр политической стабильности не только Кавказа, но и всего евразийского континента), Курган (центр международного сотрудничества между Уральским федеральным округом и странами Средней Азии), Обнинск (быть центром развития инноваций мирового уровня), Якутск (центр циркумполярной духовности и культуры).

На роль в общероссийском масштабе указывают Воронеж (один из ведущих научно-образовательных центров России), Ковров (оружейная столица России), Сызрань (широкопрофильный производственный центр России), Тольятти (город новаторов, реализующих большие проекты и создающих

историю нашей страны), Жуковский (флагман авиакосмических технологий России), Королев (космическая столица России).

Свое межрегиональное значение обозначают Казань (лидер полюса роста «Волга-Кама»), Саратов (деловой и культурный центр Поволжья), Ростов-на-Дону (мегаполис на юге России), Красноярск (душа и сила Сибири), Сургут (лидер в создании «умной экономики» северных регионов), Норильск (центр цветной металлургии российской Арктики), Хабаровск (культурно-образовательный центр российского Дальнего Востока), Якутск (центр православия на территории Дальнего Востока).

Более скромные города готовы довольствоваться ролью в своем регионе – Нефтекамск (быть проводником инноваций в разные сферы деятельности в Республике Башкортостан) или даже в его части – Волгодонск (развитие в качестве индустриального полюса роста, а также культурного, образовательного и делового центра востока Ростовской области).

Большинство городов не уточняют географических границ своих притязаний.

Анализ встречаемости слов-маркеров позволяет судить о господствующих представлениях о желаемых целевых направлениях социально-экономического развития городов. Мы подсчитали число упоминаний тех или иных слов по общему массиву формулировок и целей, и миссий.

Как уже отмечалось, с большим отрывом лидирует «качество жизни»: слово «жизнь» встречается чаще всего – 98 раз, «качество» – 76 раз. (Можно ли это считать признаком «жизненности» городских стратегий?) Следующими по частоте идут слова, связанные с экономикой: «экономика» и «экономический» (57 раз). Далее – «рост» (41). Отрадно отметить внимание, уделяемое комфорту (40), городской среде (41) и пространству (6), человеку (24) и таким характеристикам, как благоприятный / благополучный (21) и устойчивый (26). Многие города ориентируются на инновации (27), стремятся раскрыть потенциал (27), повысить конкурентоспособность (19), привлечь инвестиции (11), улучшить управление и самоуправление (12). Реже упоминаются предпринимательство (10), инфраструктура (10). И в единичных случаях встречаются агломерации (6), гражданское развитие и гражданское общество (5). Уходит из лексикона «модернизация» (4), и еще редко встречаются «цифровой» (3) и умный (2) город. Всего один раз упомянуто «партнерство».

В целом, пожалуй, можно отметить рост качества и разнообразия формулировок целей, смещение акцентов от экономических аспектов к городской среде и комфорту, а также лучшее понимание смысла формулирования миссии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ТЕНДЕНЦИИ В СОДЕРЖАНИИ СТРАТЕГИЙ

Массовое изучение стратегий по относительно неизменному кодификатору позволяет сравнить динамику некоторых интегральных характеристик массивов городских стратегий периода до и после принятия 172-ФЗ. Один массив включает 40 стратегий периода 2010 г. – июнь 2014 г., а другой – 82 стратегии периода июль 2014 г. – 2019 г.

Во втором массиве выше доля стратегий с флагманскими проектами в экономике (50% против 42,5%). В обоих периодах флагманские проекты чаще встречались в инфраструктуре – 57,5 и 57,3%, но раньше только в 5% стратегий такие проекты были подробно описаны в тексте. На данный момент доля стратегий с проработанными проектами составляет 13,4%. Кроме того, значительно выросло количество проектов, которые указываются в стратегиях. На прошлом этапе лишь в 35% стратегий было описано 5 и более проектов. Начиная с 2014 г. доля таких документов составляет более 85%. Это следствие общей тенденции расширения проектного подхода к управлению.

С другой стороны, значительно уменьшилось количество флагманских проектов в социальной сфере. До принятия 172-ФЗ так или иначе они присутствовали в 60% документов, а на данном этапе они выявлены лишь в 46,3%. Изменилась отраслевая структура проектов. Если на прошлом этапе чаще всего они касались здравоохранения (30%) и образования (28%), то сейчас образование значительно опережает остальные сферы (32%), за ним следуют проекты в культуре (23%) и только потом – здравоохранение (17%).

Выросла доля стратегий с селективной экономической политикой (с 20 до 28%). Стоит отметить увеличение доли стратегий, в которых предусмотрен проект создания особой экономической зоны (с 5 до 24%).

Примечательно, что упала степень амбициозности стратегий. Если ранее амбициозные и отчасти амбициозные стратегии фактически преобладали, а лишь 22,5% были охарактеризованы как неамбициозные, то после принятия 172-ФЗ амбициозные составляют лишь 20%, отчасти амбициозные – 45%, а неамбициозные – 35%.

Это может быть следствием повсеместного внедрения стратегического планирования. Увеличение количества стратегических документов сказывается на их качестве. Если ранее в стратегиях периода 2010–2014 гг. по сравнению со стратегиями 2007–2013 гг. мы фиксировали сдвиг в сторону свойств, которые были признаны атрибутами «хорошей» стратегии в рамках существовавшего на тот момент экспертного консенсуса, то сейчас зафиксирован обратный процесс. 172-ФЗ способствовал сдвигу в сторону большей унификации и меньшей амбициозности стратегий. Стратегирование оконча-

тельно стало чиновничьей рутинной, ужесточился контроль за достижением количественных показателей стратегии, которые должны регистрироваться в ГАС «Управление». Естественной реакцией стало стремление снизить амбициозность планов.

Упал спрос на внешний консалтинг, при этом на место известных команд, ориентированных на творческий поиск, пришли мелкие компании, демпингующие на тендерах и способные только к тиражированию шаблонов. Большинство документов стали разрабатываться силами сотрудников городских администраций без приглашения внешних экспертов. Недостаток опыта, закрытость процесса разработки и формальные критерии успешности приводят к тому, что стратегирование может окончательно утратить творческую составляющую. Образы «хорошей» стратегии по представлениям первого десятилетия XXI в. и стратегии «хорошей» по 172-ФЗ заметно разошлись.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Федеральный государственный реестр документов стратегического планирования // Государственная автоматизированная система «Управление». URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: июнь 2019).
- Бухвальд Е.М., Митрофанова И.В.* Пути интеграции муниципальных образований в единую вертикаль стратегического планирования в России // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2017. № 2 (197). С. 67–72.
- Демьяненко А.Н.* Несколько слов о качестве институтов: региональное стратегическое планирование // Регионалистика. 2016. Т. 3. № 1. С. 6–12. <https://dx.doi.org/10.14530/reg.2016.1>
- Демьяненко А.Н., Швецов А.Н., Украинский В.Н.* Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования (ч. 2): от общего к частному // Регионалистика. 2016. Т. 3. № 6. С. 69–81. <https://dx.doi.org/10.14530/reg.2016.6>
- Дорошенко С.В.* Региональные подходы к разработке муниципальных стратегий // *Arg Administrandi* (Искусство управления). 2019. Т. 11. № 1. С. 96–118. <https://dx.doi.org/10.17072/2218-9173-2019-1-96-118>
- Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.* Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий // Регион: экономика и социология. 2014. № 2 (82). С. 216–234.
- Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.* Конкурс стратегий как экспертная процедура // Регион: экономика и социология. 2016а. № 2 (90). С. 181–200.
- Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.* Муниципальное стратегическое планирование в России между кризисами // Известия Русского географического общества. 2016б. Т. 148. № 3. С. 1–13.
- Зигерн-Корн Н.В., Прибышин Т.К.* Стратегия развития Республики Северная Осетия – Алания: необходимость и возможность использования режима территории особого организационно-правового статуса // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 1 (19). С. 110–120. <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2018.1.10>

- Кузнецова П.Ю. Агломерация: проблемы правового регулирования // Современный город: власть, управление, экономика. 2018. Т. 1. С. 13–25.
- Лебедева Н.А. Закон принят, вопросы остаются // Регион: экономика и социология. 2015. № 1 (85). С. 305–318.
- Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны до 2021 года и на период до 2030 года: решение Городского Совета муниципального образования город Набережные Челны РТ от 7 апреля 2016 г. № 7/6 / Администрация города Набережные Челны. 2019. URL: <https://nabchelny.ru/upload/files/user> (дата обращения: сентябрь 2019).
- Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Нижний Тагил: решение Нижнетагильской городской думы от 31.01.2019 № 2-П / Администрация города Нижний Тагил. 2019. URL: <https://ntagil.org/duma/norm/> (дата обращения: сентябрь 2019).
- Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Ростова-на-Дону на период до 2035 года: решение Ростовской-на-Дону городской думы от 21 декабря 2018 года № 603 / Кодекс. 2019. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550321220> (дата обращения: сентябрь 2019).
- Стратегический план Санкт-Петербурга. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 1997. 112 с.

REFERENCES

- Buchwald E.M., Mitrofanova I.V. Ways of Integration of Municipalities to the Uniform Vertical of Strategic Planning to Russia. *Izvestia VSTU* [News of VSTU], 2017, no. 2 (197), pp. 67–72. (In Russian).
- Demyanenko A.N. Few Words about the Quality of Institutions: The Regional Strategic Planning. *Regionalistica* [Regionalistics], 2016, vol. 3, no. 1, pp. 6–12. <https://dx.doi.org/10.14530/reg.2016.1> (In Russian).
- Doroshenko S.V. Regional Approaches to the Development of Municipal Strategies. *Ars Administrandi (Iskusstvo Upravleniya) = Ars Administrandi*, 2019, vol. 11, no. 1, pp. 96–118. <https://dx.doi.org/10.17072/2218-9173-2019-1-96-118> (In Russian).
- Federal State Register of Strategic Planning Documents*. State Automated System ‘Management’. Available at: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (accessed June 2019). (In Russian).
- Kuznetsova P.Y. Agglomeration: Problems of Legal Regulation. *Sovremennyy Gorod: Vlast, Upravlenie, Ekonomika* [Modern City: Power, Management, Economy], 2018, vol. 1, pp. 13–25. (In Russian).
- Lebedeva N.A. The Law Is Adopted, The Questions Remain. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya = Regional Research of Russia*, 2015, no. 1 (85), pp. 305–318. (In Russian).
- On Approval of Strategy of Social and Economic Development of Nizhny Tagil: The Decision of the Nizhny Tagil City Duma of January 31, 2019 no. 2-P*. Administration of Nizhny Tagil. 2019. Available at: <https://ntagil.org/duma/norm/> (accessed September 2019). (In Russian).
- On Approval of Strategy of Social and Economic Development of Rostov-on-Don for the Period till 2035: The Decision of the Rostov-on-Don city Duma of December 21, 2018 no. 603*. Code, 2019. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/550321220> (accessed September 2019). (In Russian).
- On Approval of Strategy of Social-Economic Development of Municipal Formation Naberezhnye Chelny up to 2021 and to 2030: A Resolution of the City Council of the*

- Municipality of the of Naberezhnye Chelny, Republic of Tatarstan on April 7, 2016 no. 7/6.* Administration of Naberezhnye Chelny, 2019. Available at: <https://nabchelny.ru/upload/files/user> (accessed September 2019). (In Russian).
- Shvetsov A.N., Demyanenko A.N., Ukrainsky V.N. Destructive Stereotypes of Russian Strategic Planning and Their Possible Consequences for Practice of Regional Strategy Development (Part 2): From the General to the Particular. *Regionalistica* [Regionalistics], 2016, vol. 3, no. 6, pp. 69–81. <https://dx.doi.org/10.14530/reg.2016.6> (In Russian).
- Strategic Plan of Saint Petersburg.* Saint Petersburg, 1997, 112 p. (In Russian).
- Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. Municipal Strategic Planning in Russia in 2010–2014. *Izvestiya Russkogo Geograficheskogo Obshchestva = Proceedings of the Russian Geographical Society*, 2016b, vol. 148, no. 3, pp. 1–13. (In Russian).
- Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. Strategy Competition as an Expert Judgment Procedure. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya = Regional Research of Russia*, 2016a, no. 2 (90), pp. 181–200. (In Russian).
- Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. Testing of Approaches to the Study of the Content of Municipal Strategies. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya = Regional Research of Russia*, 2014, no. 2 (82), pp. 216–234. (In Russian).
- Zigern-Korn N.V., Pribyshin T.K. Strategy of the Development of the Republic North Ossetia-Alania: Necessity and Opportunity of Use of the Regime of the Territory of a Special Organizational and Legal Status. *Regionalnaya Ekonomika. Yug Rossii = Regional economy. South of Russia*, 2018, no. 1 (19), pp. 110–120. <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2018.1.10> (In Russian).

Поступила в редакцию / Submitted: 21.11.2019

Принята к публикации / Revised: 10.12.2019

Опубликована online / Published online: 25.12.2019