

УДК 338.2

Борис Савельевич Жихаревич^{1, 2}

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник. zhikh@leontief.ru. Контактный телефон: +7 921 941 78 94

Роберт Андреевич Гресь¹

младший научный сотрудник. Robert.a.gres@gmail.com. Контактный телефон: +7 911 764 14 17

¹Институт проблем региональной экономики РАН, Санкт-Петербург, Россия

²Леонтьевский центр, Санкт-Петербург. Россия

25 ЛЕТ РОССИЙСКОГО СТРАТЕГИРОВАНИЯ (1997–2022): ОПЫТ ИЗМЕРЕНИЯ ТЕНДЕНЦИЙ

Аннотация. Статья базируется на результатах экспертного опроса, нацеленного на проверку гипотез о тенденциях в развитии территориального стратегического планирования в России за 25 лет его истории. Для это проведена периодизация с выделением четырёх периодов: инициативное инновационное стратегирование (1997–2005 гг.); массовое стратегирование, усиление регулирования (2006–2013 гг.), стратегирование по 172-ФЗ (2014–2019 гг.); стратегирование в турбулентности (2020–2022 гг.). В целях квантификации выводов предложено шесть шкал для измерения степени проявленность тех или иных свойств стратегии: оригинальность-шаблонность, лапидарность-детализированность, креативность-измеримость, амбициозность-прагматичность, саморазвитие-патернализм, публичность-закрытость. 34 компетентных эксперта оценили проявленность каждого из шести свойств в каждый из периодов по десятибалльной шкале. По всем шкалам отмечено смещение средних и медианных оценок от левого (один балл) к правому (10 баллов) краю шкалы. Полезность стратегического планирования для развития городов и регионов во все периоды оценивалась положительно, но с тенденций к снижению. По ответам экспертов выявлено семь терминов, входящих в смысловое ядро стратегий на большей части его истории. *качество жизни, устойчивость, территория (пространство), конкурентоспособность, кластер, агломерация, инвестиции*. В итоге констатировано, что стратегирование в России в период 1997–2022 гг. двигалось от самостоятельности к централизации, стратеги превращались из независимых акторов в исполнителей. Использование стратегий не по назначению привело к снижению полезности, что особенно проявилось в период турбулентности.

Ключевые слова: стратегическое планирование, города и регионы, экспертный опрос, качества стратегий, измерение тенденций.

Boris S. Zhikharevich¹

Grand PhD in Economic Sciences, Professor, Senior Researcher

Robert A. Gres¹

Associate scientist

¹Institute for Regional Economic Studies Russian Academy of Sciences, Saint Petersburg, Russia

²Leontief Centre, Saint Petersburg, Russia

25 YEARS OF RUSSIAN STRATEGING (1997–2022): EXPERIENCE IN MEASURING TRENDS

Abstract. The article reveals the results of an expert survey aimed at testing hypotheses about trends in the development of territorial strategic planning in Russia over 25 years of its history. To do this, periodization was carried out with the allocation of four periods: initiative innovative strategizing (1997-2005); mass strategizing, strengthening regulation (2006–2013), strategizing according to 172-FZ (2014–2019); strategizing in turbulence (2020-2022). In order to quantify the results, six scales are proposed to measure the degree of presence of certain aspects of the strategy: originality-conventionality, lapidary-specification, creativity-measurability, ambitiousness-pragmatism, self-development-paternalism, publicity-privacy. Thus, 34 competent experts evaluated the presence of each of the six aspects in each of the periods on a ten-point scale. On all scales, there was a shift in the mean and median scores from the left (one point) to the right (10 points) edge of the scale. The usefulness of strategic planning for the development of cities and regions in all periods was assessed positively, but with a downward trend. According to the experts' answers, seven terms were identified that are included in the semantic core of strategies for most of its history: quality of life, sustainability, territory (space), competitiveness, cluster, agglomeration, investment. As a result, it was stated that strategizing in Russia in the period 1997–2022 moved from autonomy to centralization, strategists turned from independent actors into performers. The use of strategies for other purposes has led to a decrease in utility, which is especially evident in a period of turbulence.

Key words: strategic planning, cities and regions, expert survey, strategy quality, trends measuring.

Процессы распространения практики стратегического планирования на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований России привлекают внимание исследователей, дающих определённые оценки и рекомендации по повышению качества стратегий социально-экономического развития и всей системы планирования [1-7]. Как правило, оценки бывают критическими, причем как с либеральных позиций (стратегиям отказывают в «стратегичности» – то есть в субъектности, самостоятельности, креативности, оригинальности, коммуникативности), так и с дирижистских позиций (стратегиям указывают на недостаточную «плановость» - согласованность, соподчиненность стратегий, нехватку измеримых показателей, увязку с процессами управления). Наше исследование направлено на формализованное выявление мнений наиболее компетентных экспертов о тенденциях в российском территориальном стратегическом планировании за 25 лет его истории.

1. Периодизация истории стратегического планирования в России

Точкой отсчета в истории распространения стратегического планирования социально-экономического развития территориальных систем (городов и регионов) принято считать 1997 г., когда был принят Стратегический план Санкт-Петербурга. Это был первый завершённый масштабный проект разработки стратегического документа на новых для России принципах коммуникативного планирования, учитывающего возникшие реалии конкуренции между территориями за инвестиции, жителей, внимание федеральных властей, туристов.

С этого момента укрупненно можно выделить четыре периода. В качестве критериев периодизации использовалась статистика частоты появления новых стратегий, фиксировавшая определенные всплески, а также рубежные изменения в институциональном контексте, порождающие эти всплески и влияющие на характер стратегирования. Подходы к периодизации рассматривались ранее в [8].

Первый период: 1997–2005 гг. «Инициативное инновационное стратегирование». Стратегическое планирование в этот период воспринималось как альтернатива и полностью свободному рыночному регулированию, и исчерпавшему себя в советский период централизованному директивному планированию. Потребность в подобном инструменте остро ощущалась на фоне хаоса девяностых годов. Власти и местные сообщества искали свое место в меняющейся реальности транзита от плановой к рыночной экономике, от тоталитарного к демократическому режиму управления. Ответ был подсказан в рамках технической помощи, оказываемой зарубежными консультантами в рамках европейской программы Тасис, программ Всемирного банка. Стратегическое планирование относительно недавно (в начале 1980-х годов) возникшее и набравшее популярность в США, Канаде, Западной Европе воодушевляло

консультантов, искренне стремившихся перенести и укоренить в России лучший опыт. Пример Стратегического плана Санкт-Петербурга вдохновил Новосибирск, Екатеринбург, Калининград. Огромную роль сыграла программа «Малые города России», стимулирующая и спрос на стратегии со стороны малых городов, и предложение со стороны российских консультантов. С ее помощью первый опыт в разработке стратегий приобрели 112 городов. Важное значение имело поддержанное Фондом Евразия создание Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре и проведение в 2002 г. первого Форума Стратегов, ставшего ежегодным местом встречи и обмена опытом и идеями для специалистов по стратегическому планированию.

Разработка стратегий в этот период начиналась без команды сверху, по инициативе властей (Новосибирск, Екатеринбург), гражданских активистов (Омск), бизнеса (Сортавала) и распространялось как управленческая социальная инновация, подталкиваемая эффектом новизны и искреннего интереса. Активную роль на рынке консалтинга играли Леонтьевский центр, Институт экономики города, Институт Евроград, Роэл Консалтинг, Стретеджи партнерс, ЦСР «Северо-Запад». В содержании стратегий продвигались такие идеи, как укрепление местного самоуправления, опора на местную инициативу и ресурсы, поиск внутренних источников развития, открытость внешнему миру, привлечение зарубежных инвестиций, креативность и оригинальность.

Второй период: 2006–2013 - «Массовое стратегирование, усиление регулирования». Отличительная черта этого периода – вовлечение в разработку стратегий субъектов Федерации. Если в предыдущий период появлялось не более двух региональных стратегий в год и всего было создано 9 стратегий, то в 2006 г. стратегии разработали 12, а в 2007 г. – 20 регионов. Триггером послужило создание Министерства регионального развития Российской Федерации (2004 г.) и начало активного влияния государства в его лице на процесс стратегирования. В Министерство пришли активные сторонники стратегического планирования (и по совместительству лоббисты интересов консультантов). Их усилиями были инициированы регулярные обсуждения региональных стратегий в Министерстве, выпущены первые методические рекомендации, нормативно утвержденные Приказом Министерства регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. N 14 "Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации". Неявно предполагалось, что регионам, разработавшим стратегии, будут оказаны преференции, что и породило массовое стратегирование (в период с 2008 по 2013 г. ежегодно появлялось от 11 до 15 региональных стратегий). Не отставали и муниципалитеты – так к концу периода из 164 городов с населением свыше 100 тыс. чел. стратегии имели 144 города. Спрос на консультантов превышал

предложение. Именно в этот период нередко были случаи, когда в стратегии одного региона, оказывались фрагменты с упоминанием другого – консультанты не успевали вычитывать свои опусы.

Значимыми событиями этого периода, повлиявшими на скорость распространения стратегического планирования и содержание стратегий были разработка Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (2008 г.), разработка стратегий федеральных округов, массовая разработка Комплексных инвестиционных планов моногородов (2009 г.), вступление в силу ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" №131-ФЗ (2009 г.), рост масштаба и уровня Форума стратегов (подключение к его организации Государственной Думы РФ, 2008 г.), начало обсуждений проектов Федерального закона о стратегическом планировании.

На рынке консалтинга (не без влияния Минрегиона РФ) доминировал ЦСР «Северо-Запад». Усиление роли государства закономерно повысило внимание к контролю за реализацией стратегий, что повлекло проникновение в стратегии таких идей как управление по результатам, бюджетирование, ориентированное на результат, сбалансированная система показателей.

Третий период: 2014–2019 - «Стратегирование по 172-ФЗ». Качественный скачок в изучаемом процессе произошёл в результате принятия в июне 2014 г. Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации" N 172-ФЗ. Для субъектов Федерации разработка стратегий превратилась из возможности в обязанность, появились подробные «Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» (2017 г.) При этом усиливалась централизация, появилось требование согласовывать региональные стратегии с федеральными органами исполнительной власти. Появлялись стратегические документы федерального уровня, на которые было необходимо ориентироваться. Вышли «Майские указы» 2012 и 2018 годов. Были опубликованы Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (2016), Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (2017), Основы государственной политики регионального развития на период до 2025 года (2017). После долгих и многотрудных обсуждений появилась Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (2019).

Число принимаемых/обновляемых стратегий после короткого затишья в 2014–2016 гг., когда появлялось 5–6 региональных документов в год, выросло в 2017 году до 18. В городах-стотысячниках в 2014 г., с начала действия 172-ФЗ, было утверждено 2 документа, в 2015 – 4,

в 2016 – 11, в 2017 – 21, а в 2018 – 34 стратегии. Всего за первую пятилетку действия 172-ФЗ 45% городов этой размерной группы разработали или обновили свои стратегии.

Как часто бывает, «обязаловка» привела к снижению внимания к содержанию, падению интереса, формализму. В содержании стратегий выросло внимание к контролю реализации через показатели, привлечению федеральных ресурсов, учету требований 172-ФЗ, ориентации на национальные цели, проектному управлению, поддержке кластеров. Возросло качество оформления презентационных версий стратегий.

Четвертый период: 2020–2022 - «Стратегирование в турбулентности». В этот период действуют две разнонаправленные тенденции. С одной стороны, резко усилилась неопределённость и появились неожиданные и мощные вызовы – пандемия Covid-19 (2020 г.), с сопутствующими локдаунами и ограничениями и специальная военная операция, спровоцировавшая шквал санкций и перестройку экономики «на мобилизационные рельсы». С другой стороны, принимались федеральные стратегические документы - Национальные цели до 2030 года (2020), Единый план по достижению национальных целей (2021), не особенно замечавшие эти вызовы и задающие малореальные ориентиры для показателей социально-экономического развития регионов и муниципалитетов.

Если и до этого периодические (и при этом почему-то неожиданные для авторов стратегий) кризисы заставляли сомневаться в практичности долгосрочного планирования, то масштаб потрясений, начавшихся в 2020 году, не мог не заставить задуматься о специфике стратегирования в эпоху турбулентности. Потребовалась практически одномоментная корректировка всех стратегий с учетом глобальной геополитической и экономической нестабильности, усилилось внимание к анализу рисков и управлению рисками, повышению шокоустойчивости территориальных систем. Одновременно реализуется кампания по разработке планов развития для городов Дальневосточного Федерального округа в формате мастер-планов. Активизируется разработка стратегий развития агломераций.

И при этом все громче звучал голос специалистов, ратующих за дальнейшую централизацию и полную соподчиненность стратегий всех уровней: «На региональном уровне стратегия субъекта Российской Федерации должна формироваться из региональных проекций отраслевых стратегий, пространственных приоритетов стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (или стратегии пространственного развития Российской Федерации) и стратегии макрорегиона. Стратегия субъекта Российской Федерации должна включать основные ориентиры для всех государственных программ субъекта Российской Федерации, региональных проектов, иных инициатив, включая муниципальный уровень, имеющих ресурсное обеспечение» [9, с 159]. Эти идеи получили закрепление в Указе Президента РФ от

8 ноября 2021 г. N 633 "Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации" [10].

Предостережения ученых другого крыла были проигнорированы: *«Нестабильность и неопределенность, сложность и неоднозначность современной жизни, похоже, уничтожают «на корню» саму потребность в стратегическом планировании. Во всяком случае, в том виде как этот инструмент понимается и культивируется у нас. /курсив авторов/»* [11, с. 115].

2. Базовые характеристики стратегического планирования (шкалы)

Для изучения и измерения интегральных качественных изменений в характере стратегического планирования и свойствах стратегических документов можно предложить несколько характеристик с учетом дискуссий, ведущихся в профессиональной среде по поводу качеств, которыми должна обладать стратегия [12; 13]. При этом мы априори не признаем то или иное качество хорошим или плохим. Многое зависит от контекста, в разные периоды предпочтительным может оказаться одно или другое.

Оригинальность vs Шаблонность. Успех любой стратегии связывается с правильным определением уникальных конкурентных преимуществ. Стратегия – это еще и способ выделиться, привлечь повышенное внимание целевых групп; стратегия часто становится одним из инструментов маркетинга территории. Для этого важно такое свойство как оригинальность, плотная привязка к особенностям конкретного объекта. Оригинальность стратегии и процесса разработки проявляется в использовании собственных подходов и технологий, уникальной структуре текста, нестандартных формулировках целей и задач. Этому может препятствовать как пассивность разработчиков, не желающих приложить творческие усилия, так и задаваемые сверху требования или рекомендации. В результате стратегии становятся похожими, сделанными жестко по рекомендованному (выбранному) образцу, использующими распространенные формулировки, не учитывающими местную специфику. Понятно, что создание целостной системы стратегий, согласованных по вертикали и горизонтали предполагает определенную унификацию в структуре текста, наборе рассматриваемых отраслей и показателей. Поэтому с созданием нормативно-правовых рамок шаблонность стратегий должна была увеличиваться, но при сохранении специфичности.

Лапидарность vs Детализированность. Споры об оптимальном объеме текста стратегии возникли с самого начала. Многие зарубежные примеры ориентировали на относительно краткие (20–30 страниц), красочно оформленные и написанные живым языком тексты, содержащие идеологию и основные направления развития, иногда с перечнем целей и задач. Советская традиция предполагала наличие пространных обоснований с обилием научных терминов,

описания расчетов, множества показателей. Большую часть текста стратегий нередко занимал так называемый «стратегический анализ», по сути сводившийся к подробному описанию социально-экономического положения без собственно анализа. А на стратегию (формулировку целей, задач, направлений действий) оставалось не более трети текста. С началом действия 172-ФЗ стратегия получила статус официального документа государственного управления, что ужесточило требования к юридической чистоте терминологии, но оставило определенную степень свободы в выборе степени детальности описаний, распределении текста между основной частью и приложениями. На практике стратегии в среднем занимают сейчас порядка 150–200 страниц, что делает их трудными для восприятия, но, возможно, удобными для использования в управлении. При этом, в принципе, лапидарность, понимаемая как краткость и ясность текста стратегии, когда стратегия содержательно насыщена, и текст содержит все нужное и ничего лишнего, может достигаться при разумной степени детализации.

Креативность vs Измеримость. Креативность понимается в данном случае как преобладающее внимание к поиску и фиксации свежих идей развития, к ярким образам и словесным формулировкам, а не к детальным расчетам. Подобные стратегии особенно необходимы в переломные моменты, когда исчерпаны прежние ресурсы развития, когда открываются неожиданные возможности, когда может и даже должна быть изменена траектория развития территории, когда должны быть найдены новые смыслы, скорректирована миссия. В этом случае не так важны количественные параметры, важнее с помощью стратегии сплотить и воодушевить местное сообщество для принятия назревших перемен. Измеримость как преобладающее внимание к показателям, индикаторам, "оцифровыванию" всех разделов текста уместна, когда стратегия не предполагает коренных перемен, является скорее планом функционирования, а не развития, ориентируется на заданные сверху цели и направления действий. В этом случае оправдано внимание к цифрам, позволяющее найти наиболее рациональные варианты движения к заданным целям и выстроить систему контроля.

Амбициозность vs Прагматичность. Амбициозная стратегия ориентирует на достижение целей и задач по максимуму возможного и невозможного, предполагает включение в текст смелых, вдохновляющих идей, даже если вероятность их реализации в обозримый период невелика. И нередко неожиданно оказывается, что возможности появляются, энергия замысла начинает действовать и влиять на обстоятельства. Такие стратегии требуют решимости от руководителей, берущих на себя ответственность за реализацию, наличия определенного уровня консолидации стейкхолдеров, понимающих и принимающих риски недостижения целей. Прагматичные стратегии ориентируются на существующие возможности, включают цели, задачи и проекты, которые легко достижимы. Когда стратегия становится планом,

жестко контролируемым сверху, возникает рациональное для бюрократа стремление снизить напряженность планов во избежание наказаний за недостижение показателей. Это понижает общий уровень энергии системы управления, ориентирует на прямые или косвенные фальсификации, когда показатель достигается негодными средствами.

Саморазвитие vs Патернализм. Саморазвитие - опора на собственные идеи и ресурсы территории в формулировании и решении стратегических задач. Эта идеология была популярна (отчасти – вынужденно) в 1990-е гг., когда центральная власть не имела ресурсов для поддержки регионов и городов. Господствовали идеи реального федерализма, в том числе бюджетного, самостоятельности территорий в выборе направлений развития. По мере укрепления вертикали власти произошел возврат к привычному с советских времен патернализму, когда экономическая политика городов и регионов сводилась к выпрашиванию ресурсов у вышестоящего уровня. Больше шансов на поддержку стали получать те, кто первым и с большим энтузиазмом откликнулся на федеральные инициативы, умело обосновывал необходимость субсидий, налаживал отношения с внешними институтами развития.

Публичность vs Закрытость. Коренным отличием стратегического планирования от директивного советского планирования является его коммуникационный характер. Принципиальная новизна разработки Стратегического плана Санкт-Петербурга 1997 г. была именно в широком вовлечении заинтересованных лиц и организаций. Совместный поиск направлений развития проходил в 14 тематических комиссиях, что обеспечивало реальную вовлеченность и в реализацию коллективно сформулированных задач. Соответственно, публичность разработки рассматривается как условие успеха реализации стратегии. Это достигается доступностью информации о ходе разработки, возможностью соучастия на всех этапах (а не только на стадии формального общественного обсуждения уже готового документа), публикацией промежуточных версий и обоснований. Антиподом публичности выступает закрытость - преимущественно "кабинетная" разработка чиновниками и экспертами при ограниченном участии стейкхолдеров и местного сообщества.

3. Экспертный опрос: анкета и эксперты

Для того, чтобы собрать мнения о том, как менялось стратегическое планирование в предложенной системе координат и какие особенности характерны для современного периода был проведен экспертный опрос по простой анкете, реализованной в виде «Google Формы». Анкета построена так, чтобы ее заполнение не вызывало затруднений.

В преамбуле анкеты приводились временные границы и названия четырех периодов истории российского стратегического планирования. Затем формулировался основной вопрос

«Оцените, пожалуйста, опираясь на Ваш личный опыт, в каком месте каждой шкалы находилась та или иная характеристика, отметив кружок над подходящим местом шкалы». Эксперту предлагалось выбрать оценку от 1 до 10 по каждой из шести охарактеризованных выше шкал в каждый из четырёх периодов. Для наглядности и удобства выбора, оценки были расположены линейно, по нарастанию от 1 до 10 и эксперту надо было пометить подходящую оценку. Шкалы выстроены в соответствии с гипотезой о снижении со временем значения качеств, указанных в левой части шкалы. Например, для шкалы «Оригинальность-Шаблонность» - если по мнению эксперта в данном периоде чаще встречались оригинальные стратегии, то его оценка была в диапазоне 1–5, а если преобладали шаблонные стратегии, то оценка была в диапазоне 6–10. Названия граничных характеристик шкал сопровождалось краткими (до 15 слов) пояснениями – что понимается под Оригинальностью, а что под Шаблонностью. При этом в пояснениях не было априори оценочных суждений, маркирующих характеристику как позитивную или негативную.

Затем следовал вопрос: *«Какова в целом полезность стратегического планирования для развития городов и регионов в каждом из периодов? (1- бесполезно; 10 - чрезвычайно полезно)».*

Второй раздел вопросов предварялся названием раздела: *«2. Ключевые слова и термины, часто встречающиеся в стратегиях разных периодов (например: кластер, агломерация, smart, конкурентоспособность, комфорт...)».* Далее следовали четыре однотипных открытых вопроса (менялись только года периода): *«Укажите ключевые слова, характерные для стратегических документов периода 1997-2005 гг.».*

Раздел «Информация об эксперте» предполагал добровольное предоставление минимума информации, позволяющей оценить экспертный уровень, наличие опыта в исследуемом вопросе. Здесь респондент мог указать: к каким из четырёх периодов относится его личный опыт участия в разработках стратегий; в каком качестве (директор, руководитель направления, эксперт, менеджер) он участвовал в проектах разработки; имеются ли у него публикации по результатам исследования практики стратегического планирования в России (0, меньше 5, от 5 до 20, больше 20)? Можно было указать (и многие этим воспользовались) названия проектов по разработке, публикаций и персональные данные (ФИО, место работы и должность).¹

Опрос проходил в сентябре-октябре 2022 г. Основная часть пула экспертов сформировалась путем персональных приглашений, которые получили две группы: а) члены

¹ В отладке формулировок анкеты помогали В.Климанов, В.Марача и Т.Красникова. В технической реализации анкеты и в первичной обработке данных кроме авторов участвовал Т. Прибышин.

«Юбилейного клуба стратегов 1997-2017» (это около 70 человек - консультантов и практиков стратегического планирования, которые, начиная с 1997 года разрабатывали стратегические документы городов и регионов России, развивали теорию и методики стратегического планирования); и б) авторы научных публикаций по теме стратегического планирования (это порядка 10 человек, имеющих по данным научной библиотеки eLibrary.ru значительно число релевантных публикаций). Кроме того, предложение заполнить анкету было размещено на портале StartPlan.ru и включено в новостную рассылку (порядка 2000 адресов). Однако на это предложение отклик оказался минимальным.

На вопросы анкеты ответили 34 человека, из них семь пожелали остаться анонимными. Назвавшие себя эксперты (27 человек) представляют научные, учебные и экспертные организации. Активность проявили специалисты Леонтьевского центра (6 экспертов), Института экономики РАН (4), АНО «Урбэкс-развитие» (2), Института проблем региональной экономики РАН (2). От следующих организаций было по одному эксперту: Российский государственный гуманитарный университет, Институт исследований и экспертизы ВЭБ, Институт экономики Карельского научного центра РАН, Институт территориального проектирования «Град», КНИТУ-КАИ, Дальневосточный федеральный университет, СОПС ВАВТ Минэкономразвития РФ, Бурятский научный центр СО РАН, Центр стратегических исследований при Главе РС(Я), Байкальский государственный университет, ООО «Научные разработки», Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий. И единственный ответ получен от эксперта, работающего в администрации небольшого города.

Эксперты имеют полное представление о предмете, благодаря личному опыту участия в разработке документов стратегического планирования. Из 34 экспертов 20 руководили разработкой стратегий, 11 – участвовали на уровне исполнителей разделов. При этом шесть человек участвовали в разработках в течение всех 25 лет, 16 - в два первых периода (1997–2013 гг.), 14 – в два последних периода (2014–2022 гг.). Три человека не имеют опыта разработки, но занимались научными исследованиями. Только четыре человека не имеют научных публикаций, посвященных изучению практики стратегического планирования в России. 30 человек имеют такие публикации, причем 21 – больше пяти публикаций, из них восемь человек имеют больше 20 публикаций.

4. Долговременные тренды в российском стратегическом планировании

Динамика изменения характеристик, отражающая мнение опрошенных экспертов, оказалась однотипной по всем шкалам – от левого к правому краю (табл. 1). Наиболее существенный сдвиг произошел по шкале Креативность-Измеримость (от 3,24 до 7,24). Также сильное

смещение произошло по шкалам Саморазвитие – Патернализм и Амбициозность - Прагматичность. Динамика медианных значений по этим трем шкалам полностью синхронна: 3-5-7-8. По всем шкалам оценки сдвинулись в правую часть шкал после 2014 года. Единственная шкала, где средняя оценка изначально была в правой части шкалы и менялась незначительно и неравномерно – это шкала Лапидарность – Детализированность.

Таблица 1

Средние/медианные значения оценок (все эксперты – 34 анкеты)

Шкала	Период			
	1997– 2005	2006– 2013	2014– 2019	2020– 2022
Оригинальность (1)-Шаблонность (10)	4,12/3	4,85/5	6,26/6	6,47/7
Лапидарность (1)-Детализированность (10)	5,76/5	6,42/6	6,30/6	6,21/6
Креативность (1)-Измеримость (10)	3,24/3	5,00/5	6,67/7	7,24/8
Амбициозность (1)-Прагматичность (10)	4,26/3	5,06/5	6,38/7	7,00/8
Саморазвитие (1)-Патернализм (10)	4,03/3	5,45/5	6,71/7	7,50/8
Публичность (1)-Закрытость (10)	4,50/4	5,24/5	6,06/6	6,09/6
Бесполезно (1) - Чрезвычайно полезно (10)	6,25/7	6,39/7	5,67/6	5,55/6

Источник: Составлено авторами.

На медианных оценках (табл. 2) можно проследить различия, обусловленные опытом экспертов. Выделено три группы: а) эксперты, участвующие в разработках стратегий на руководящей позиции (вне значимости от периода); б) эксперты, участвовавшие в разработках в первые два периода на любой позиции; и в) эксперты, участвовавшие в разработках в последние два периода на любой позиции.

Руководители склонны отмечать более значимое смещение по таким шкалам, как Оригинальность-Шаблонность, Креативность-Измеримость, Саморазвитие-Патернализм. В нескольких случаях (Оригинальность и Креативность) их оценки в первый период близки к левым краям шкал (2 балла) и в этом с ними солидны те, кто участвовал в разработках до 2014 г. Совсем близко к правому краю шкалы подобрались в последний период оценки по шкале Саморазвитие-Патернализм (9 баллов) у руководителей и у имеющих опыт работы начиная с 2014 г.

Все эксперты отмечают снижение полезности стратегического планирования. В первые два периода полезность оценивалась в среднем на уровне 6,25–6,39 балла (из 10) и снизилась после принятия 172-ФЗ до уровня 5,67–5,55 балла. Медианные значения оценки полезности (отражающие позиции большинства экспертов): до 2014 года – 7 баллов, после – 6 баллов. То есть большая часть экспертов считает, что стратегическое планирование полезно для развития городов и регионов, но степень полезности снижается. Отклонение средних оценок от медианных в меньшую сторону объясняется наличием четырех скептиков, считающих стратегическое планирование бесполезным во всех периодах (оценки на уровне 1–3 балла). Однако есть и один энтузиаст – представитель муниципальной власти, который во все периоды оценил стратегическое планирование как «Чрезвычайно полезное» (10 баллов). Тенденция снижения полезности прослеживается еще и таким образом: в первый период оценки ниже 5 (то есть в части шкалы близкой к оценке «Бесполезно») были у семи экспертов, а в последний период – уже у десяти. Эксперты, имевшие опыт работы до 2014 г. как и руководители разработок, чуть ниже оценивают полезность в последний период (5 баллов), чем те, кто являлся действующим разработчиком с 2014 г. (6 баллов). Все группы экспертов единодушны в том, что пик полезности пришелся на второй период (2006–2013 гг.).

Таблица 2

Медианные значения оценок по группам экспертов

Шкала/группа экспертов (число ответивших)	Период			
	1997–2005	2006–2013	2014–2019	2020–2022
<i>Оригинальность (1) – шаблонность (10)</i>				
Все эксперты (34 чел.)	3	5	6	7
Руководители разработок (20 чел.)	2	4	7	7
С опытом в период 1997–2013 гг. (16 чел.)	2	5	7	8
С опытом в период 2014–2022 гг. (14 чел.)	4	5	6	6
<i>Лаконичность (1) – детализированность (10)</i>				
Все эксперты (34 чел.)	5	6	6	6
Руководители разработок (20 чел.)	5	6	6	6
С опытом в период 1997–2013 гг. (16 чел.)	7	6	6	6
С опытом в период 2014–2022 гг. (14 чел.)	5	7	7	7
<i>Креативность (1) – измеримость (10)</i>				
Все эксперты (33 чел.)	3	5	7	8
Руководители разработок (19 чел.)	2	5	8	8
С опытом в период 1997–2013 гг. (16 чел.)	2	5	8	8
С опытом в период 2014–2022 гг. (13 чел.)	4	5	7	8
<i>Амбициозность (1) – прагматичность (10)</i>				
Все эксперты (34 чел.)	3	5	7	8
Руководители разработок (19 чел.)	3	4	6	8

С опытом в период 1997–2013 гг. (16 чел.)	3	5	7	8
С опытом в период 2014–2022 гг. (14 чел.)	5	4	6	7
<i>Саморазвитие (1) – патернализм (10)</i>				
Все эксперты (34 чел.)	3	5	7	8
Руководители разработок (20 чел.)	3	5	7	9
С опытом в период 1997–2013 гг. (16 чел.)	3	5	7	8
С опытом в период 2014–2022 гг. (14 чел.)	3	5	7	9
<i>Публичность (1) – закрытость (10)</i>				
Все эксперты (34 чел.)	4	5	6	6
Руководители разработок (20 чел.)	4	5	7	7
С опытом в период 1997–2013 гг. (16 чел.)	4	5	7	7
С опытом в период 2014–2022 гг. (14 чел.)	4	5	5	5
<i>Полезность Бесполезно (1) – чрезвычайно полезно (10)</i>				
Все эксперты (34 чел.)	7	7	6	6
Руководители разработок (20 чел.)	7	7	6	5
С опытом в период 1997–2013 гг. (16 чел.)	7	7	6	5
С опытом в период 2014–2022 гг. (14 чел.)	6	7	6	6

5. Смысловые акценты стратегий

На протяжении 25 лет менялись приоритеты и смысловое наполнение стратегий, что можно проследить по изменению набора и частоты использования ключевых слов. Изучение ответов экспертов, указавших характерные ключевые слова стратегий каждого из периодов, позволяет наблюдать эту динамику, выделить слова-долгожители, постоянно остающиеся в лексиконе стратегов. И слова, отражающие увлечения того или иного периода.

Число ключевых слов, названных экспертами и агрегированных нами, распределилось по четырем периодам следующим образом: 52-47-53-47. Долговременное смысловое ядро образуют семь слов, которые присутствуют в списках практически по каждому периоду (табл. 3).

Таблица 3

Ключевые слова – долгожители (число упоминаний экспертами)

Ключевое слово (общее число упоминаний)	Период			
	1997–2005	2006–2013	2014–2019	2020–2022
Кластер (32)	1	15	14	2
Агломерация (21)	1	3	9	8
Конкурентоспособность (20)	8	7	5	0
Качество жизни (14)	4	5	3	2
Территория/пространство (12)	3	3	4	2

Инвестиции (10)	3	6	1	0
Устойчивость (8)	1	4	2	1

Источник: Составлено авторами.

Абсолютно лидерство по общему числу упоминаний с большим отрывом заняло слово «кластер». Но для него характерно и самое неравномерное распределение по периодам. Пик его популярности (29 упоминаний) пришелся на второй и третий периоды (2006–2013 гг.), тогда как до и после его упомянули 1–2 раза. Тут ясно прослеживается влияние на территориальные стратегии федеральной повестки – о кластерах начинают говорить тогда, когда появляются федеральные программы их поддержки и заканчивают с окончанием таких программ.

Подобную резкую неравномерность демонстрирует и слово *агломерация*, с разницей только по периодам: высокая частота упоминаний начинается с 2014 года (17 за два периода), тогда как до этого было только четыре упоминания.

Стабильность убывающей динамики при высокой встречаемости демонстрирует слово *конкурентоспособность*, исчезнувшее в последний период.

Для *инвестиций* звездный час пришелся на один период 2006–2013 гг., а после 2020 г. это слово вообще пропало из лексикона.

Наиболее стабильно в лидерах по всем периодам (при относительно небольшом количестве упоминаний) держатся слова *качество жизни*, *устойчивость* и *территория/пространство*.

Для дальнейшего анализа отобраны слова, упоминавшиеся не менее чем двумя экспертами (табл. 4). Здесь можно отметить появление (с последующим исчезновением) в лидирующих группах слов *туризм* (первый период), *модернизация* (второй период), *человеческий капитал* и *smart* (третий период). Два первых периода продержалось в лидерах слово *развитие*, а затем исчезло. *Импортозамещение* и *национальные проекты* появились с 2014 г. и повысили встречаемость с 2020 г. *Инновации* были в верхней группе во второй период и опустились в нижнюю в третий.

С 2020 г. в лидерах оказались до этого не встречавшиеся в верхней группе *национальные цели*, *национальные проекты*, *неопределенность/турбулентность*, *цифровизация*. И в целом лексикон четвертого периода сильно обновился, кроме названных появились (с меньшей частотой) *пандемия*, *риски*, *креативные индустрии*, *санкции*, *комфорт*.

Для первого периода характерно наличие слов, связанных с рыночными и демократическими реформами (*местное самоуправление*, *диверсификация*, *социальная поддержка*) и с новой на тот момент технологией стратегического планирования: *цель*, *общественность*,

стейкхолдеры, стратегический выбор, миссия, образ будущего. Некоторые из технологических терминов (*миссия, общественность*) оставались актуальными и во второй период, когда к ним добавились еще *флагманский проект, SWOT-анализ.*

Начиная с 2014 года закономерно появились слова, отражающие влияние государства – *государственные программы, национальные цели, национальные проекты. Проекты и проектное управление* - характерные признаки стратегий третьего и четвертого периодов.

Напомним, что речь идет не о реальной встречаемости в текстах стратегий соответствующих терминов, а о мнениях экспертов о словах, характерных для стратегий определённого периода. Анализ реальной встречаемости – предмет другого исследования.

Динамика смыслового облака стратегий (ключевые слова упоминавшиеся не менее чем двумя экспертами)

Период			
1997–2005	2006–2013	2014–2019	2020–2022
Ключевые слова упоминавшиеся четырьмя и более экспертами:			
Конкурентоспособность, Развитие, Качество жизни, Туризм	Кластер, Конкурентоспособность, Инвестиции, Инновации, Качество жизни, Развитие, Устойчивость, Сценарии	Кластер, Агломерация, Smart, Конкурентоспособность, Территория/Пространство, Человеческий капитал	Агломерация, Национальные цели, Национальные проекты, Неопределенность/Турбулентность, Цифровизация
Ключевые слова упоминавшиеся тремя экспертами:			
Цель, Общество, Территория/Пространство, Инвестиции, Местное самоуправление	Агломерация, Территория/Пространство, Модернизация	Программы/Госпрограммы), Качество жизни, Национальные проекты	Импортозамещение, COVID/Пандемия, Риски
Ключевые слова упоминавшиеся двумя экспертами:			
Диверсификация, Благополучие, Стейкхолдеры, Стратегический выбор, Миссия, Образ будущего, Кризис, Социальная поддержка	Флагманский проект, SWOT-анализ, Миссия, Точки (полюса) роста, Зонирование, Ответственность	Зонирование, Проекты, Импортозамещение, Устойчивость, Диверсификация, Инновации, Проектное управление (подход/офис), Конкурентные преимущества, Планирование, Стратегия, Бизнес	Кластер, Проекты, Кризис, Качество жизни, Программ/Госпрограммы, Креативные индустрии, Конкурентные преимущества, Санкции, Ресурсы, Комфорт, Территория/Пространство

Источник: составлено авторами.

6. Выводы

Тенденции в стратегическом планировании городов и регионов соответствовали общей динамике изменений в общественно-политической и экономической жизни России, где движение шло по направлению укрепления государства - прежде всего центральной власти, снижения самостоятельности региональных и местных властей, устранения политической конкуренции.

По мнению 34 экспертов, в стратегиях городов и регионов с 1997 по 2022 год все в меньшей степени проявлялись такие черты как оригинальность, лапидарность, креативность, амбициозность, публичность, ориентация на саморазвитие. Все больше для стратегий становились характерны шаблонность, детализированность, измеримость, прагматичность, патернализм, закрытость. При этом полезность стратегического планирования для развития городов и регионов оценивается положительно, но с тенденцией к снижению (в период 2020–2022 гг. оценка почти трети экспертов оказалась ближе к негативной части шкалы).

По ответам экспертов выявлено семь терминов, входящих в смысловое ядро стратегий на большей части его истории. Среди них наиболее стабильны во времени три - *качество жизни, устойчивость и территория (пространство)*. Лидером в первый период был термин *конкурентоспособность*, но, затем его значение снижалось, и в последний период он вообще не встречается. Тема поддержки развития *кластеров* была особенно популярна во второй и третий периоды, а внимание к *агломерациям* выросло в третий и четвертый периоды. Всплеск внимания к *инвестициям* пришелся на второй период, в последний период это слово не встречается.

Обобщая, можно констатировать, что стратегирование в России в период 1997–2022 гг. двигалось от самостоятельности к централизации, стратеги превращались из независимых акторов в исполнителей. Стратегии, изначально понимавшиеся как документы, задающие направления развития в условиях конкуренции, определённые сообществом самостоятельно и под свою ответственность в рамках коммуникационного процесса, стали больше походить на планы выполнения полученных сверху установок. Использование стратегий не по назначению привело к снижению полезности, что особенно проявилось в период турбулентности. С учетом изменения общего российского контекста, закономерным является движение системы стратегического планирования по направлениям, обозначенным в Указе Президента РФ от 8 ноября 2021 г. N 633 "Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации". Однако лучше было бы не использовать для формируемой системы термин «стратегическое планирование», имевший изначально иной смысл.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Бухвальд Е.М.** Стратегическое планирование в России: в тупике или на перепутье? // ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика. 2019. № 5. С. 29–45.
2. **Селиверстов В.Е.** Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН. 2013. 436 с.
3. **Климанов В., Будаева К., Чернышова Н.** Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 5. С. 104–127.
4. **Антипин И.А.** Региональное стратегическое планирование и управление: теоретические и методологические основы. Екатеринбург: Уральский государственный экономический университет. 2021. 237 с.
5. **Трусов Н.А.** Стратегическое планирование в России: история становления, критика, последствия, состояние // Юридическая наука и практика: вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. №2 (58). С. 40–48.
6. **Ермилина Д.А.** Стратегическое планирование в России: история и современность // Проблемы рыночной экономики. 2016. № 1. С. 4–10.
7. **Парфенов Д.А.** Перспективы реализации системы стратегического планирования в современной России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. Т. 11. № 4. С. 6–11.
8. **Прибышин Т.К., Жихаревич Б.С.** Города-стратеги на современной карте России // Региональная экономика. Юг России. 2020. Т. 8. № 1. С. 16–25.
9. **Смирнова О.О.** Контуры трансформации стратегического планирования в России: от документов к стратегическому управлению // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2020. Т. 11. № 2. С. 148–161.
10. Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. N 633 "Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации". URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47244> (дата обращения: 20.10.2022).
11. **Швецов А.Н.** Стратегическое планирование по-российски: торжество централизованного бюрократического выбора // ЭКО. 2017. № 8 (518). С. 114–127.
12. **Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.** Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий // Регион: экономика и социология. Издательство Сибирского отделения РАН. 2014. № 2(82). С. 216–234.

13. **Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.** Опыт оценки качества стратегий муниципальных районов // Регион: экономика и социология. 2017. № 3(95). С. 298–306.

REFERENCES

1. **Buhval'd E.M.** Strategicheskoe planirovanie v Rossii: v tupike ili na pereput'e? // JeTAP: Jekonomicheskaja teorija. Analiz. Praktika. 2019;(5):29–45. (In Russ.)
2. **Seliverstov V.E.** Regional'noe strategicheskoe planirovanie: ot metodologii k praktike. Novosibirsk: IJeOPP SO RAN. 2013. 436 p. (In Russ.)
3. **Klimanov V., Budaeva K., Chernyshova N.** Promezhutochnye itogi strategicheskogo planirovanija v regionah Rossii // Jekonomicheskaja politika. 2017;(12(5)):104-127. (In Russ.)
4. **Antipin I.A.** Regional'noe strategicheskoe planirovanie i upravlenie: teoreticheskie i metodologicheskie osnovy. Ekaterinburg: Ural'skij gosudarstvennyj jekonomicheskij universitet. 2021. 237 p. (In Russ.)
5. **Trusov N.A.** Strategicheskoe planirovanie v Rossii: istorija stanovlenija, kritika, posledstvija, sostojanie // Juridicheskaja nauka i praktika: vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. 2022;(2(58)):40-48. (In Russ.)
6. **Ermilina D.A.** Strategicheskoe planirovanie v Rossii: istorija i sovremennost' // Problemy rynochnoj jekonomiki. 2016;(1):4–10. (In Russ.)
7. **Parfenov D.A.** Perspektivy realizacii sistemy strategicheskogo planirovanija v sovremennoj Rossii // Gumanitarnye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta. 2021;(11(4)):6–11. (In Russ.)
8. **Pribyshin T.K., Zhigarevich B.S.** Goroda-strategi na sovremennoj karte Rossii // Regional'naja jekonomika. Jug Rossii. 2020;(8(1)):16–25. (In Russ.)
9. **Smirnova O.O.** Kontury transformacii strategicheskogo planirovanija v Rossii: ot dokumentov k strategicheskomu upravleniju // MIR (Modernizacija. Innovacii. Razvitie). 2020;(11(2)):148–161. (In Russ.)
10. Ukaz Prezidenta RF ot 8 nojabrja 2021 g. N 633 "Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj politiki v sfere strategicheskogo planirovanija v Rossijskoj Federacii". URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47244> (data obrashhenija: 20.10.2022). (In Russ.)
11. **Shvecov A.N.** Strategicheskoe planirovanie po-rossijski: torzhestvo centralizovanogo bjurokraticeskogo vybora // JeKO. 2017;(8(518)):114–127. (In Russ.)

12. **Zhiharevich B.S., Pribyshin T.K.** Aprobacija podhodov k izucheniju sodержanija municipal'nyh strategij // Region: jekonomika i sociologija. Izdatel'stvo Sibirskogo otdelenija RAN. 2014;(2(82)):216-234. (In Russ.)

13. **Zhiharevich B.S., Pribyshin T.K.** Opyt ocenki kachestva strategij municipal'nyh rajonov // Region: jekonomika i sociologija. 2017;(3(95)):298–306. (In Russ.)