

**СТРАТЕГИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ**

Прибышин Т. К.¹ .

¹ МЦСЭИ «Леонтьевский центр»,
Санкт-Петербург, Россия

Территориальное стратегическое планирование социально-экономического развития понимается как совместная выработка местным сообществом представлений о ценностях, целях и направлениях долгосрочного развития территории с учетом пространственных аспектов и предполагает фиксацию этого видения в качестве Стратегии.

С 2014 по 2019 года благодаря принятию Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (172-ФЗ) стратегирование стало массовым, а география принимаемых стратегий – максимально широкой.

2019 год ознаменовался утверждением Стратегии пространственного развития России на период до 2025 года, которая должна оказать большое влияние на содержание новых стратегических документов. Её принятие могло стать значительным импульсом для этой сферы, но пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, начавшаяся в 2020 году, отложила начало нового этапа.

Постепенная нормализация ситуации приводит к тому, что с 2021 года процесс разработки стратегий может интенсифицироваться. Стратегии городов, принимаемые в ближайшем будущем, должны учитывать основные позиции Стратегии пространственного развития, а также учитывать воздействие экономической и политической нестабильности, информатизации общества, изменения организации рабочего времени и досуга населения, а также другие факторы, вызванные пандемией.

Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальное управление, городское развитие, стратегия, социально-экономическое развитие, пандемия COVID-19.

В 2020 году весь мир столкнулся с самым значимым системным кризисом в новейшей истории, вызванным пандемией COVID-19. Как отмечает ООН, пандемия послужила беспрецедентным сигналом к оперативному действию для граждан, бизнеса и правительств [1]. В условиях неопределенности оказались неактуальными личные планы, планы бизнеса, стратегии местных сообществ и государств. Более того, под сомнение оказалась поставлена сама возможность эффективного долгосрочного планирования социально-экономического развития как такового. Данная статья посвящена оценке перспектив сферы стратегического планирования на уровне городов в актуальных условиях, а также возможной роли в разработке городских стратегий специалистами по региональной политике и политической географии.

Стратегическое планирование это деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития. В свою очередь

территориальное стратегическое планирование понимается как совместная выработка представлений о ценностях, целях и направлениях развития территории (региона, города, муниципального района), с учетом пространственных аспектов. В Европе и США стратегии городов и отдельных регионов утверждаются уже более 40 лет.

В России переход к стратегическому от директивного (административного) управления происходил благодаря становлению местного самоуправления и рыночных реформ, поэтому уже в конце 90-х годов начали разрабатываться первые муниципальные стратегии в России.

Точкой отсчета в современной истории территориального стратегического планирования в России является 1 декабря 1997 года, когда Генеральный совет Стратегического плана Санкт-Петербурга принял первый в России городской стратегический план [2].

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ. За последующие два десятка лет стратегирование для субъектов государственного и муниципального управления стало обычным в России, стратегии активно разрабатываются и принимаются на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В проектах по разработке стратегий и планов по их реализации активную роль играли специалисты в области социально-экономической и политической географии, такие как Анимиаца Е. Г., Бочкарева Т. В., Пилясов А. Н., Пузанов А. С., Скатерщиков С. В., Чистобаев А. И., и другие.

Свидетельством полезности стратегического планирования может считаться то, что эта деятельность такой длительной период не прекращается, а напротив, расширяется. В 2019 году, по итогам изучения динамики утверждения стратегических документов была предложена периодизация стратегического планирования на уровне городов [3]:

- 1-й этап – с 1997 по 2006 г. («инновационное стратегирование»);
- 2-й этап – с 2007 по 2014 г. («массовое инициативное стратегирование»);

- 3-й этап – с 2014 по 2018 г. («законное стратегирование»).

Третий этап характеризуется тем, что стратегическое планирование стало регулироваться Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (172-ФЗ), утверждённым в 2014 году. На этом этапе стратегирование стало массовым, например, в российских городах с населением более 100 тыс. человек было утверждено 94 новые стратегии, принятые в 87 городах, что составляет 51,8% от всех городов исследованной группы. Кроме того, 21 стратегия была актуализирована, таким образом только 60 городов из 168 не имели на конец 2020 г. актуальной (в смысле соответствия Федеральному закону) стратегии. Анализ территориального распределения городов, принявших стратегии после появления закона, показывает лидерство городов УФО, СФО и ДВФО по относительной активности в сфере стратегического планирования [4].

2018 год стал пиковым по количеству утверждаемых документов в связи с тем, что в соответствии с распоряжением Правительства РФ до 1 января 2019 года должны были быть разработаны документы стратегического планирования, в том числе и на муниципальном уровне [5]. В 2019 году количество разрабатываемых и утверждаемых документов сильно уменьшилось, эта же ситуация продолжилась и с начала 2020 года [6]. Это подтверждает, что условный этап «законного стратегирования» действительно завершился уже в 2019 году.

ФАКТОР СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ. Фактором, также повлиявшим на уменьшение количества принимаемых стратегий является то, что 2019 год ознаменовался утверждением Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [7], которая могла стать значительным импульсом для этой сферы и должна оказать большое влияние на содержание документов нового этапа. Такое же ситуационное уменьшение количества принимаемых стратегий, происходило и в 2013–2014 годах, когда на согласовании находился ФЗ «О стратегическом планировании».

Предыдущим документом, по сути являвшимся простран-

ственной стратегией России, была разработанная в 1994 году «Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации» [8]. Этот документ осмысливал территорию страны в новых границах и предполагал, что опорными межрайонными центрами станут города с населением 100 тысяч человек, но различные факторы не позволили этому документу быть реализованным в полной мере и государство отошло от регулирования пространственной организации экономики и перешло от комплексного планирования развития территории к инфраструктурному планированию.

На данный момент главным документом пространственного планирования становится Стратегия пространственного развития, предлагающая в значительной мере опираться на развитие сети крупных и крупнейших агломераций, содержащая перечень рекомендуемых конкретных экономических специализаций для каждого Субъекта Федерации, а также уделяющая значительное внимание так называемым геостратегическим территориям.

Стратегия предполагает изменение базовой структуры стратегий городов. На данный момент стратегии социально-экономического развития, в соответствии со своим названием, концентрируются на развитии социальной сферы и экономики. Пространственные факторы в данных стратегиях могут упоминаться незначительно, но Министерство экономического развития считает, что для крупных городов в стратегии пространственный раздел должен стать обязательным. Город должен иметь представление, как будет развиваться его территория, приземлять на местность те инициативы и проекты, которые формируются в стратегии. За счет такой увязки планируется добиться необходимого перехода от стратегического планирования к территориальному [9].

Таким образом, в соответствии со Стратегией пространственного развития структура будет масштабироваться на стратегии разного уровня: РФ в целом – макрорегионы – субъекты РФ – муниципальные образования. Все эти стратегии будут содержать взаимоувязанную пространственную компоненту [10].

Кроме того, важным является то, что Стратегия вводит особое понятие—геостратегическая территория Российской Федерации. Предполагается, что контроль этих территорий даёт нашей стране экономическое и политическое преимущество, а главным образом позволяет контролировать пространство [11]. Стратегии городов, расположенных в пределах геостратегических территорий, обязательно должны принимать во внимание этот факт и использовать выгоды, обусловленные особым статусом территории, где они расположены, в качестве инструментов развития.

В 2020 году в развитие Стратегии был утверждён План по её реализации. Он направлен на эффективную организацию экономического пространства в России за счёт формирования и развития перспективных центров экономического роста, раскрытия экономического потенциала различных типов территорий, развития человеческого капитала [12]. План предусматривает такие важные для сферы территориального стратегического планирования мероприятия как:

- разработка методических рекомендаций по подготовке стратегии социально-экономического развития муниципального образования с учетом основных направлений пространственного развития Российской Федерации;
- разработка рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций и утверждение не менее 20-ти таких документов.

Реализация этих мероприятий окажет большое влияние на всю сферу территориального стратегического планирования. Разработка сразу 20-ти стратегий для агломераций будет вызовом для специалистов данной сфере и потребует привлечение профессионалов разных специальностей, в значительной степени—географов.

Эти стратегии должны обеспечить мягкие, но эффективные механизмы воздействия государства на городские агломерации через косвенное, индикативное управление, взаимоувязанные на разных уровнях [13] и реализуемое в долгосрочной перспективе. Для этого в документах должно быть предусмотрено

использование инструментов стимулирования/ дестимулирования развития отдельных зон через распределение различных предпочтений.

Согласованный учёт пространственного аспекта на разных уровнях должен обеспечить, чтобы при планировании развития конкретных агломераций, ускоряя развитие одних территорий, необходимо позаботиться о том, чтобы оно не оборачивалось упадком других.

ФАКТОР ПАНДЕМИИ. Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, начавшаяся в 2020 году сделала неактуальными большинство утвержденных ранее стратегий и отложила начало нового этапа территориального стратегического планирования в России. Сама по себе пандемия вносит значительные коррективы в то, каким должно быть содержание новых стратегий, в связи со значительным изменением организации жизни отдельных людей и сообществ. Достаточно принять во внимание факт изменения транспортной доступности до такой степени, что целые территории на продолжительное время могут становиться заложниками вируса и вынуждены локализовать различные специфические функции. В таком случае стандартные стратегии оказываются нереализуемыми и города должны критически оценить и расширить свои традиционные планы обеспечения устойчивого развития, в том числе по-новому взглянуть на внутригородские и междугородние транспортные потоки, а также на общественные пространства.

Постепенное нормализация ситуации приводит к тому, что с 2021 года процесс разработки стратегий может интенсифицироваться, но эксперты признают, что пока нет ясного понимания «картины будущего», на которую можно было бы положиться в стратегическом планировании. Сейчас необходимо проводить публичный, открытый, широкий и многоаспектный мониторинг тенденций и явлений, из которых впоследствии сложится новый образ мира [14].

Несмотря на это, можно говорить о том, какие уроки должны вынести «города-стратеги» из данного кризиса.

В первую очередь, эксперты указывают на то, что стратегия должна быть не только по названию, но и по содержанию дол-

госрочной. Она должна решать вопрос долгосрочной устойчивости даже под воздействием глобальных кризисов и исходить из принципов устойчивого развития [15]. Краткосрочный взгляд не позволяет ни найти инструменты повышения качества жизни в целом, ни подготовиться к кризисам.

В стратегии должно уделяться большее внимание вопросам повышения шокоустойчивости, для чего экспертами рекомендуется [16]:

- повысить качество проработки раздела «Угрозы» и «Слабости» при проведении SWOT-анализа;
- использовать методы анализа рисков;
- прорабатывать большой набор сценариев, включая антикризисные;
- прорабатывать раздел «Безопасность», включая предложения по каталогу необходимых кризисных протоколов;
- включать в систему задач создание региональной (муниципальной) системы управления рисками и должности риск-менеджера, интегрированной в систему управления реализацией стратегии.

Для повышения значения, практической востребованности и статуса стратегий они должны содержать систему городских «флагманских» проектов, сбалансированных между собой и направленных на достижение общей цели. При этом каждый проект решает множество задач, в результате достигается синергетический эффект [17]. Данные проекты, безусловно подвластны кризисам, но долгосрочное планирование позволяет предусматривать перенос сроков реализации проектов без потери фокуса на них.

Пандемия приводит к изменению подходов к отбору проектов. В долгосрочной перспективе первостепенное значение приобретают такие параметры, как экологическая и социальная отдача от проекта, а также устойчивость к возможным чрезвычайным событиям и шокам.

Обобщая, можно говорить, что сравнительно небольшое количество стратегий для городов, принятых в 2019–2020 го-

дах, не означает отказ от использования инструментов стратегирования. Начиная с 2021 года может начаться новый этап стратегического планирования, на котором может произойти значительное увеличение внимания к пространственным аспектам в стратегиях, что обусловлено двумя принципиальными причинами.

Во-первых, значительное влияние на документы стратегического планирования городов окажет утвержденная Стратегия пространственного развития Российской Федерации и план мероприятий по её реализации. Данная Стратегия предусматривает разработку новых методических рекомендаций по подготовке Стратегий муниципальных образований, а также подготовку рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций и утверждение не менее 20-ти таких документов. Зафиксировано, что данные рекомендации будут содержать требование учитывать пространственный аспект в стратегиях городов.

Во-вторых, пандемия COVID-19 вынуждает города критически оценить и расширить свои традиционные планы обеспечения устойчивого развития и обуславливает необходимость повышения внимания к таким характеристикам как: долгосрочность, «шокоустойчивость» и наличие «флагманских» проектов в Стратегиях.

Можно заметить, что два данных фундаментальных фактора носят взаимодополняющий характер, что позволяет с осторожным оптимизмом смотреть на сферу территориального стратегического планирования и на будущее российских городов в случае разработки амбициозных, но реализуемых стратегий.

Список источников и литературы

1. The Sustainable Development Goals: Our Framework for COVID-19 Recovery [электронный ресурс], URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sdgs-framework-for-covid-19-recovery/> (дата обращения 30.03.2021).
2. Стратегический план Санкт Петербурга, МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 1998

3. Прибышин Т. К., Жихаревич Б. С., «Города-стратегии» на современной карте России, Региональная экономика. Юг России, Россия, том. 8. № 1, С. 16–25, 2020.
4. Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К., Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг, Пространственная экономика, Россия, том. 15. № 4, С. 184–204, 2019.
5. ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»» [принят 23.06.2016 г. № 210-ФЗ]
6. Кто хозяин на рынке стратегий. Обзор № 13 (2020 год) [электронный ресурс], URL: <https://stratplan.ru/UserFiles/Files/Review13.pdf> (дата обращения 30.03.2021).
7. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р.]
8. «Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (основные положения)» (одобрена правительством РФ, протокол 15.12.1994) [электронный ресурс], URL: <https://base.garant.ru/71229664/> (дата обращения 30.03.2021).
9. Елин А. А., Что даст стратегия пространственного развития регионам и городам?, Метод, Россия, 2019, № 2, С. 2–5.
10. Мусинова Н. Н., Развитие городских агломераций как одно из направлений стратегии пространственного развития России, Вестник университета, Россия, 2019, № 2, С. 46–51.
11. Куньшиков С. В., Москалёв Н. А., Геостратегические территории РФ: геополитический аспект стратегии пространственного развития Российской Федерации, XXII Международная конференция памяти профессора Л. Н. Когана «Культура, личность, общество в современном мире: методология, опыт эмпирического исследования», Россия, 2019.
12. План реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 № 3227-р]
13. Киреев А. А., Агломерация как инструмент и проблема (заметки на полях «Стратегии пространственного развития РФ»), Регионалистика, Россия, том. 7, № 3, С. 71–78, 2020
14. Стратегическое планирование развития инфраструктуры – смена парадигмы как результат пандемии COVID-19 [электронный ресурс], URL: <https://www.csr.ru/ru/news/strategicheskoe-planirovanie-razvitiya-infrastruktury-smena-paradigmy-kak-rezultat-pandemii-covid-19/> (дата обращения 30.03.2021).
15. Комаров В. М., Как повысить востребованность долгосрочных стратегий развития муниципальных образований, Муниципальное имущество: экономика, право, управление, Россия, 2020, № 2, С. 7–11.

16. Жихаревич Б. С., Климанов В. В., Марача В. Г., Шокоустойчивость территориальных систем: концепция, измерение, управление, Региональные исследования, Россия, 2020, № 3, С. 4–15.
17. Шулупов Е. Б., Задумкин К. А., Щербаква А. А., К вопросу использования проектного подхода в стратегическом управлении крупным городом, Проблемы развития территории, Россия, 2020, № 2 (106), С. 19–33.

STRATEGIZING THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIAN CITIES AFTER THE PANDEMIC

Pribyshin T. K.¹

¹ IC SER “Leontief Center”,
St. Petersburg, Russia

Territorial strategic planning of socio-economic development is understood as the joint development by the local community of ideas about the values, goals and directions of the long-term development of the territory, taking into account spatial aspects, and involves fixing this vision as a Strategy.

From 2014 to 2019, thanks to the adoption of the Federal Law “On Strategic Planning in the Russian Federation” (172-FZ), strategization has become massive, and the geography of the adopted strategies has become as wide as possible.

2019 was marked by the approval of the Strategy for the Spatial Development of Russia for the period up to 2025, which should have a great impact on the content of new strategic documents. Its adoption could be a significant boost to the field, but the COVID-19 coronavirus pandemic, which began in 2020, has delayed the start of a new phase.

The gradual normalization of the situation leads to the fact that from 2021 the process of developing strategies can intensify. Urban strategies adopted in the near future should take into account the main positions of the Spatial Development Strategy, as well as take into account the impact of economic and political instability, informatization of society, changes in the organization of working time and leisure of the population, as well as other factors caused by the pandemic.

Key words: strategic planning, municipal management, urban development, strategy, socio-economic development, COVID-19 pandemic.