

Борис Савельевич Жихаревич

доктор экономических наук, профессор
Институт проблем региональной экономики РАН
МЦСЭИ «Леонтьевский центр»
Санкт-Петербург, Россия

ВЛИЯНИЕ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ НА МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ

Аннотация. Разработана и апробирована методика выявления и оценки степени учета контекста Стратегии пространственного развития России (СПР) в муниципальных стратегиях. Для этого определена группа общих параметров: наличие формальных упоминаний СПР; отражение общей идеологии СПР и особенно новых концептов (макрорегионы, центры экономического роста, геостратегические территории); фиксация перспективных экономических специализаций муниципальных образований (МО) и их соответствия специализациям субъекта Федерации, указанным в СПР. Отдельно для стратегий городских округов и стратегий муниципальных районов и поселений определены параметры оценки соответствия содержания стратегий рекомендованным в СПР направлениям развития (4 блока рекомендаций для городов и 8 для сельских территорий). Для апробации методики изучены цели и задачи нескольких десятков стратегий и проведен анализ текстов стратегий шести городов (Красноярск, Челябинск, Рязань, Тверь, Анапа и Апатиты). Выявлено, что в части, касающейся определения направлений развития городов и сельской местности, рекомендации СПР совпали с актуальными и распространенными представлениями, поэтому степень отражения этих направлений в муниципальных стратегиях высока.

Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальные стратегии, Стратегия пространственного развития России, муниципальные образования, перспективная специализация.

Boris S. Zhikharevich

Grand PhD in Economic Sciences, Professor
Institute for Regional Economic Studies Russian Academy of Sciences
Leontief Centre
St. Petersburg, Russia

IMPACT OF THE SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY OF RUSSIA ON MUNICIPAL STRATEGIES

Abstract. A methodology for identifying and assessing the degree of taking into account the context of the Spatial Development Strategy of Russia (SDS) in municipal strategies has been developed and tested. For this purpose, a group of general parameters is defined: the presence of formal references to the SPR; reflection of the general ideology of the SDS and especially new concepts (macroregions, centers of economic growth, geostrategic territories); fixation of perspective economic specializations of municipalities and their correspondence to specializations of the subject of the Federation specified in the SDS. For the strategies of urban districts and the strategies of municipal districts and settlements, parameters for assessing the compliance of the content of strategies with the development directions recommended in the SDS have been determined. To approbate the methodology, the goals and objectives of several dozen strategies were studied and the texts of the strategies of six cities (Krasnoyarsk, Chelyabinsk, Ryazan, Tver, Anapa and Apatity) were analyzed. It was revealed that in terms of determining the directions of urban and rural development, the recommendations of the SDS coincided with relevant and widespread ideas, so the degree of reflection of these ideas in municipal strategies is high.

Keywords: strategic planning, municipal strategies, Strategy of spatial development of Russia, municipalities, perspective specialization.

В статье приводятся результаты исследования, которое продолжает серию работ по изучению российской практики стратегического планирования на муниципальном уровне. Ранее мы выясняли, как в муниципальных стратегиях социально-экономического развития представлены пространственные аспекты [1]. Теперь задача в чем-то обратная:

как документ пространственного планирования федерального уровня находит отражение в муниципальных документах социально-экономического планирования.

Цель исследования: выявить характер и степень отражения содержания Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [2] (далее –

СПР) в муниципальных документах стратегического планирования.

Задачи:

1) формализовать и зафиксировать ключевые позиции СПР на основе изучения текста СПР и реакции на ее содержание экспертного сообщества;

2) разработать методику изучения текстов муниципальных стратегий с целью выявления характера и уровня отражения в них контекста СПР;

3) сформировать базу изучаемых документов;

4) провести изучение текстов, получить и обсудить результаты;

5) предложить рекомендации по усилению влияния федеральных документов стратегического планирования на содержание муниципальных стратегий.

1. Стратегия пространственного развития России: статус и особенности разработки

Разработка СПР, по мнению В. Н. Лексина, «одно из самых парадоксальных, и в то же время характерных явлений государственно-управленческой действительности нашего времени» [3, с. 114]. Длительная и драматическая история рождения этого документа отразила ряд важных черт в отношениях науки и власти.

Как только необходимость СПР в качестве документа стратегического планирования была в 2014 г. закреплена в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (172-ФЗ), началась дискуссия о подходах к ее разработке и о содержании будущего документа. Проблематика, связанная с разработкой СПР, стала существенной частью исследовательской и публикационной повестки российских географов, регионалистов, специалистов по территориальному и стратегическому планированию. Активно участвовала в этих дискуссиях и Российская академия наук, реализовавшая три программы фундаментальных исследований [4]. При этом выявилось многообразие представлений о рациональных направлениях пространственного развития: в научной среде существуют сторонники концентрации и деконцентрации, выравнивания и неравномерности, экономической эффективности и социальной справедливости, централизации и децентрализации. Причем у каждой группы находятся вполне убедительные аргументы. И власти приходится делать выбор, ориенти-

руясь на свои приоритеты и прислушиваясь к тем ученым, которые оказываются ближе – по должности, убедительности риторики, умению понять глубинные желания руководства или другим причинам.

Разработка СПР начиналась с попытки активизировать ученых и консолидировать экспертные мнения. В 2016 г. была создана Межведомственная рабочая группа, в которую вошли больше сотни специалистов. Осенью 2016 г. на рассмотрение научного сообщества была вынесена подробная Концепция Стратегии пространственного развития России на период до 2030 года, получившая в целом одобрительные отзывы. Затем эта версия была вдвое сокращена и из нее исчезли многие важные тезисы. А 22 мая 2017 г. решением заместителя Председателя Правительства России Д. Н. Козака была утверждена Концепция Стратегии пространственного развития России на период до 2025 года. В этом документе на восьми страницах были изложены позиции, которые значительная часть профессиональных ученых сочла не вполне разумными. Но после утверждения на уровне Правительства России разработчики уже не могли отходить от властных установок, получивших в конце 2017 г. дополнительную конкретизацию в официальном документе «Структура Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года» (13 с.).

В итоге «в ходе разработки стратегии произошло кардинальное изменение ее приоритетов, направленности, механизмов реализации» [5, с. 264]. Н. Н. Михеева констатировала в 2018 г.: «Научной общественностью высказан целый ряд предложений, содержащих конструктивные идеи разработки СПР, был подготовлен проект концепции СПР, учитывающий различные позиции экспертов, участвовавших в его обсуждении. Однако утвержденная Концепция стратегии пространственного развития показывает, что все эти предложения пока не услышаны властью» [6, с. 175].

В подготовке финального варианта СПР участвовала узкая группа экспертов, вынужденная действовать в жестких рамках. Об этом рассказывает Н. В. Зубаревич: «Самая спорная часть СПР – прописанная для каждого региона „эффективная экономическая специализация“. Разработка эффективных экономических специализаций была навязана экспертам сверху, кураторами СПР очень высокого уровня» [7, с. 143]. «В предложенных обстоятельствах эксперты СПР сделали свою работу хорошо и смягчили негативные послед-

ствия навязанных административных решений» [7, с. 144].

Агрегировано можно выделить следующие этапы создания СПР:

– 2015–2016 гг. – формирование Концепции СПР с привлечением к обсуждению широких экспертных кругов (в этот период в Минэкономразвития России разработкой руководила Е. С. Чугуевская). Содержательно данный этап отражен в монографии И. В. Гришиной с соавт. [8];

– 2017 г. – вмешательство «кураторов СПР высокого уровня» и появление жестких установок по структуре и содержанию СПР, в частности требования определить «эффективные специализации» для каждого региона, выделить макрорегионы, акцентировать развитие агломераций;

– 2018 г. – публичные обсуждения «Справочных материалов о подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации»; работа над итоговым текстом небольшой группы экспертов, выполнявших властные установки (по возможности смягчая последствия наиболее одиозных указаний власти).

При этом на содержание документов, помимо властных установок, влияли взгляды привлеченных экспертов, состав которых за эти годы менялся. Как справедливо отмечает Л. Н. Мельникова, «...из логики разных научных школ могут быть выведены противоположные рекомендации в области региональной политики» [9, с. 76]. СПР на начальном и конечном этапах разработки – разные тексты, что надо учитывать, анализируя влияние СПР на другие документы.

В этом сложность нашего исследования. Если мы пытаемся рассмотреть отражение контекста СПР в содержании каких-то документов, то первым делом встает вопрос: а что мы будем считать «контекстом СПР»? Это может быть весь контекст научных и общественных дискуссий, связанных с разработкой СПР в период с 2015 по 2019 г. Или только официальный текст СПР, утвержденный 13 февраля 2019 г.

Если выбрать первый вариант, то априори можно утверждать, что этот контекст повлиял на все стратегии муниципальных образований – разработчикам стратегий невозможно было не заметить и не попасть под влияние тех или иных взглядов, высказывавшихся во время бурных дискуссий вокруг проекта СПР. Тем более, что в отсутствие актуальной стратегии социально-экономического развития России СПР оказалась единственным обобщающим документом федерального уровня, входящим в набор документов, предусмотрен-

ных федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ).

Поэтому мы реализовали второй вариант, а именно попытались обнаружить следы влияния на муниципальные стратегии *официального текста СПР*. Тем более, что такие следы должны были бы быть, ведь в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р, утвердившем текст СПР, прямо указано: «4. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований...» [1].

2. Методика исследования: смысловое ядро текста СПР и оценка его отражения в муниципальных стратегиях

Для того чтобы выяснить, какие собственно принципиальные позиции фиксирует официальный текст СПР, использован оригинальный прием: изучался как текст СПР, так и реакция на него со стороны экспертного сообщества. В результате изучения текста СПР и 160 посвященных ей научных публикаций был составлен список основных сюжетов СПР, вызвавших реакцию экспертного сообщества. Каждая статья была охарактеризована по представленности в ней сюжетов, входящих в смысловое ядро СПР и встречающихся в научных публикациях. Таких сюжетов выявлено 22.

Чаще всего рассматривались следующие сюжеты: необходимость СПР как документа государственного планирования, требования к его разработке по форме, содержанию и периоду действия (90 статей); цели, сроки выполнения, ресурсы для реализации (45); макрорегионы и принципы их выделения (44); агломерации и адекватность их выделения (43); перспективная эффективная специализация регионов (43); инструменты и механизмы реализации стратегии (35). По всем сюжетам число критических высказываний существенно выше нейтральных или позитивных упоминаний. Наибольшее неприятие встретила трактовка таких тем: принципы определения приоритетов; количественные индикаторы реализации; институциональные условия реализации; геостратегические территории; периферийные и деградирующие территории; региональные диспропорции [10].

С учетом выявленных элементов содержания СПР сформирована группа параметров (признаков), по которым можно судить о влиянии СПР на содержание муниципальных стратегий. Группа признаков А включает три признака:

А1 – формальное упоминание СПР в тексте муниципальной стратегии;

А2 – упоминание ключевых содержательных новых и дискуссионных концептов СПР – макрорегионы, агломерации, центры роста и др.;

А3 – соответствие отраслевых приоритетов муниципальной стратегии перечню перспективных экономических специализаций, зафиксированном в СПР для субъекта Федерации.

Таблица 1

Рекомендации СПР по направлениям социально-экономического развития городов

Группа рекомендаций	Рекомендации
Г1. Качество городской среды	Повышение качества и комфортности городской среды за счет капитального ремонта жилого фонда, расселения ветхого и аварийного жилья, модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, развития и благоустройства общественных (публичных) пространств, реставрации и приспособления объектов культурного наследия для современного использования
Г2. Внутригородской транспорт	Развитие транспорта общего пользования, в том числе линий скоростных внеуличных видов транспорта, пригородного сообщения, и оптимизация маршрутной сети
Г3. Сбалансированность использования территорий	Освоение заброшенных и неэффективно используемых территорий, согласованное и комплексное развитие застроенных и планируемых к застройке территорий
Г4. Экология	Улучшение состояния окружающей среды, сохранение и развитие зеленого фонда городов и пригородных территорий, стимулирование внедрения инновационных и экологически чистых технологий, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду, расширение использования экологически безопасного транспорта, защита от шумового загрязнения, эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая развитие индустрии обработки и утилизации отходов

Таблица 2

Рекомендации СПР по направлениям социально-экономического развития сельских территорий

Группа рекомендаций	Рекомендации
С1. Улучшение условий жизни	Сокращение доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышение уровня благоустройства сельских населенных пунктов, обеспечение коммунальной инфраструктурой, в том числе центральным водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением
С2. Развитие межмуниципальных обслуживающих центров	Развитие малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг
С3. Повышение транспортной доступности	Развитие и приведение в нормативное состояние сети региональных и местных дорог, стимулирование развития общественного транспорта
С4. Развитие экономики сельских территорий	Продвижение уникальных локальных брендов, содействие развитию кооперации, фермерства, повышение доступности рынков сбыта сельскохозяйственной продукции, поддержка развития специализированной инфраструктуры хранения сельскохозяйственной продукции, внедрение технологий и оборудования для глубокой переработки сельскохозяйственного сырья, содействие развитию объектов мелиорации, вовлечение в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых угодий и пашен
С5. Диверсификация занятости	Поддержка инициатив населения в сфере предпринимательства, не связанного в том числе с сельским хозяйством
С6. Экология	Сохранение и повышение плодородия сельскохозяйственных земель, восстановление лесов и водных биологических ресурсов
С7. Использование природного и культурного наследия	Сохранение природного и культурного наследия, содействие сохранению, возрождению и развитию народных художественных промыслов
С8. Туризм	Развитие туристской и обеспечивающей инфраструктуры (транспортной, энергетической, коммунальной, объектов инженерной защиты территории) на сельских территориях и продвижение их туристских ресурсов на внутреннем и международном туристских рынках

Помимо дискуссионных положений, в тексте СПР содержатся и общепринятые списки рекомендуемых направлений развития для отдельных групп поселений. Для предмета нашего исследования – муниципальных стратегий – наиболее значимы именно эти фрагменты СПР, в которых прямо указывается на перспективные направления развития городов и районов. Незначительно перефразируя и упрощая, можно зафиксировать набор рекомендаций СПР для учета в муниципальных стратегиях социально-экономического развития (табл. 1, 2).

Отдельные рекомендации выданы для городов с особым статусом:

- исторические города – сохранение и воссоздание в исторических поселениях памятников истории и культуры и исторически ценных градоформирующих объектов;

- наукограды – развитие научно-производственного комплекса и формирование благоприятной среды, в том числе для привлечения высококвалифицированных кадров;

- моногорода – диверсификация экономики моногородов, обладающих потенциалом социально-экономического развития, или оптимизация жилищно-коммунального хозяйства, системы оказания услуг отраслей социальной сферы, обеспечение трудовой мобильности населения.

Опираясь на представленные списки, можно изучать стратегии муниципальных образований на предмет отражения в них рекомендаций СПР.

Таким образом, экспертная оценка степени отражения учета содержания СПР в муниципальных документах стратегического планирования может проводиться путем оценивания (допустим, по пятибалльной шкале) наличия и выраженности в тексте муниципальной стратегии групп признаков А и Г для городских округов и А и С – для муниципальных районов и поселений.

3. Информационная база

Помимо собственно текста СПР, для исследования необходимо сформировать базу данных из документов стратегического планирования муниципального уровня. С учетом даты официального утверждения СПР (12 февраля 2019 г.) можно ожидать, что следы ее влияния будут встречаться в документах, принятых после 1 марта 2019 г.

В государственной автоматизированной информационной системе (ГАС) «Управление» [11] таких документов (по состоянию на 1 октября 2021 г.) оказалось 374 (городские округа – 93, городские поселения – 10, муниципальные районы и муниципальные округа – 224, сельские поселения – 46), что свидетельствует о высокой интенсивности процессов стратегического планирования на муниципальном уровне, несмотря на пандемию, начавшуюся в 2020 г. За 31 месяц разработано 374 документа, т. е. около 12 в среднем за месяц.

В базе ГАС «Управление» содержится информация о целях и задачах документов стратегического планирования, а также полные тексты стратегий, что позволяет получить все необходимые данные для изучения.

4. Результаты и обсуждение

Если оценивать учет контекста СПР по наличию в текстах муниципальных стратегий блоков, соответствующих выявленным рекомендуемым направлениям развития Г1–Г4 и С1–С8, то уже только по набору целей и задач нескольких типичных стратегий, можно убедиться, что указанные в СПР направления развития в этих стратегиях, как правило, предусмотрены (табл. 3). Формулировки целей и задач взяты из ГАС «Управление», курсивом в скобках отмечено соответствие группам рекомендаций СПР.

Первый предварительный вывод: на уровне общей идеологии предусмотренные в СПР

Таблица 3

Цели и задачи нескольких муниципальных стратегий

Стратегия социально-экономического развития города Челябинска на период до 2035 года
<p>Цель: Челябинск – город технологических, экологических и социокультурных инноваций, удобный для жизни, работы, отдыха и привлекательный для инвесторов и гостей.</p> <p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> – сформировать Челябинск как гибкий, адаптивный город-миллионник, развивающийся на основе базовых экономических специализаций, потенциально перспективных отраслей, направлений и технологий; – создать условия для роста численности населения города Челябинска с сохранением и развитием социально-образовательного, культурного уровня и качества человеческого капитала; – добиться лидерства международного уровня по конкурентоспособности человеческого капитала; – улучшить инвестиционную, деловую, предпринимательскую, общественную и гражданскую активность в городе;

<p>– обеспечить экологическую безопасность, сервисность и широкое внедрение «умных» технологий; проводить ясную градостроительную политику; создать комфортную городскую среду и удобный общественный транспорт (Г1–Г4);</p> <p>– сохранить Челябинск как значимый экономический, конкурентный и политический центр России в контексте реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года, направленной на создание макрорегионов</p>
<p>Стратегия социально-экономического развития города Рязани до 2030 года</p>
<p>Цели:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) развитие человеческого капитала; 2) эффективное пространственное развитие; 3) устойчивое развитие экономики; 4) формирование комфортной городской среды; 5) цифровизация городской среды. <p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> – демографическое развитие; – обеспечение эффективной занятости и создание условий достойного труда; – сохранение здоровья и продление активного долголетия населения, комплексное освоение районов нового жилищного строительства (Г3); – расширение масштабов промышленного производства; – обеспечение роста производительности труда и занятости; – развитие инфраструктуры поддержки бизнеса и инновационной инфраструктуры; – повышение предпринимательской активности; – развитие потребительского рынка; – формирование портфеля инвестиционных предложений; – благоустройство общественных пространств и территорий проживания (Г1); – улучшение экологического состояния города, сохранение и расширение зеленых зон, реабилитация водных объектов (Г4); – развитие функциональных, управленческих и инженерно-технических подсистем «умного города» (во всех сферах жизнедеятельности города) (Г2)
<p>Стратегия социально-экономического развития городского округа – город Волжский Волгоградской области до 2030 года</p>
<p>Цели:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) создание нового качества жизни населения в комфортной среде проживания, развитие человеческого потенциала; 2) устойчивое развитие конкурентоспособной экономики и развитие инноваций. <p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> – формирование комфортной городской среды: благоустройство городского пространства, улучшение экологии города, развитие транспортно-дорожного комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, градостроительной сферы, обеспечение безопасности территории проживания (Г1–Г4); – развитие человеческого капитала и социальной сферы: развитие образования, физической культуры и спорта, создание условий для организации досуга и развития туризма, молодежная политика, формирование активного гражданского общества, развитие цифровой экономики и информационного общества; – развитие промышленного сектора; – развитие и поддержка предпринимательства; – привлечение инвестиций и создание благоприятного инвестиционного климата, развитие внешнеэкономических связей
<p>Стратегия социально-экономического развития Змеиногорского района Алтайского края до 2035 года</p>
<p>Цели:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) конкурентоспособная экономика; 2) высокое качество жизни населения (С1); 3) развитая инфраструктура; 4) эффективное управление. <p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> – развитие сельского хозяйства (С4); – формирование благоприятного инвестиционного климата; – развитие промышленности (С5); – развитие малого предпринимательства (С5); – создание благоприятных условий для развития сферы туризма (С8); – обеспечение высокого качества и доступности образования; – сохранение и укрепление здоровья населения; – создание условий для развития физической культуры и спорта; – развитие сферы культуры; – содействие улучшению жилищных условий и повышению доступности жилья (С1); – обеспечение сбалансированного эффективного рынка труда; – совершенствование системы управления муниципальными финансами и муниципальным имуществом; – сохранение и развитие транспортной инфраструктуры (С3); – модернизация и развитие коммунальной и энергетической инфраструктуры (С6); – развитие потребительского рынка; – развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; – повышение эффективности и открытости деятельности органов местного самоуправления; – совершенствование системы оказания муниципальных услуг, в том числе в электронном виде

направления развития для городов и сельской местности находят полное отражение в муниципальных стратегиях. Это может быть объяснено двояко:

– СПР вобрала весь набор современных и уже широко распространенных рекомендаций по направлениям развития городов и сельских территорий,

– разработчики муниципальных стратегий внимательно читали СПР.

Мы склоняемся к первому варианту, поскольку и до публикации СПР направления развития Г1–Г4 и С1–С8 часто встречались в муниципальных стратегиях.

Для более глубокого анализа и тестирования методики оценки выбраны стратегии 6 городов: 4 региональные столицы (в том числе два миллионника – Красноярск и Челябинск, а также Рязань и Тверь) и 2 районных центра (северный – Апатиты и южный – Анапа) [12–17].

По дате вступления в действие стратегий города распределены так: Красноярск – июнь 2019 г., Анапа и Тверь – декабрь 2019, Апатиты – январь 2021, Челябинск и Рязань – июнь 2021 г.

В текстах отобранных стратегий выявлялось наличие следующих признаков:

а) формальное упоминание СПР (при этом подсчитывалось количество упоминаний);

б) упоминание ключевых содержательных новых концептов СПР – макрорегионы, агломерации, центры роста и др.;

в) наличие упоминаний перспективной экономической специализации и степень ее соответствия зафиксированной в СПР для соответствующего субъекта Федерации;

г) наличие сюжетов/разделов, соответствующих рекомендованным в СПР для городов направлениям развития Г1–Г4.

С первым признаком – наличие формальных ссылок на СПР – дело обстоит так. В стратегиях нестоличных городов таких упоминаний нет. В стратегии Рязани нет прямого упоминания, но есть Приложение «Перспективная экономическая специализация города Рязани», т. е. явно разработчики знали про СПР и использовали термин из нее. В стратегии Красноярска название СПР не упоминается, но в числе учитываемых документов указано распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р, которым она была утверждена. Дважды встречается упоминание СПР в стратегии Твери. Чаще всего и содержательно обращаются к СПР в стратегии Челябинска (3 раза, характерная цитата: «...сохранить Челябинск как значимый экономический, конкурентный и политический

центр России в контексте реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года, направленной на создание макрорегионов»). С учетом этих обстоятельств определены оценки по параметру А1.

Насколько отражена в муниципальной стратегии общая идеология СПР, мы предлагаем судить по упоминанию новых ключевых концептов, на которые сделаны акценты в СПР: новая сетка макрорегионов, перечень перспективных центров экономического роста – агломераций, перечень геостратегических территорий. Лидерами по этому параметру в нашей выборке стали крупнейшие города-миллионники Красноярск и Челябинск. В стратегиях этих городов в качестве важных факторов развития упоминаются роль в макрорегионах, вхождение в число центров роста и т. п. В Рязани и Твери говорится только о формировании агломераций, что можно считать признаком соответствия духу СПР. В меньших городах – Апатитах и Анапе указанные концепты не упоминаются.

Для выставления оценки по параметру А3 (перспективная специализация) необходимо, чтобы: а) в городской стратегии перспективная специализация была заявлена с той или иной мерой четкости, б) она соответствовала перспективной экономической специализации, предложенной в СПР субъекту Федерации, в котором находится город. Выяснилось, что работает, как правило, только условие «а», поскольку списки экономических специализаций для регионов длинные и покрывают любые городские инициативы (табл. 4).

Условие «а» лучше всего выполнено в стратегии Рязани, где, как уже сказано, есть отдельная таблица-приложение, в которой прямо названы перспективные специализации, приведены аргументы в пользу их перспективности и перечислены организации, развивающие эти специализации. Однако нет отсылки к СПР. В стратегиях Челябинска и Твери есть прямые упоминания перспективной специализации, определенной в СПР. В стратегии Твери упомянуто, что перспективная экономическая специализация городской экономики определена с учетом СПР, однако глубокой аргументации выбора не приводится. В стратегии Челябинска названы и существующие базовые экономические специализации и перспективные. В стратегиях Красноярска и Анапы как приоритетные выделены не отдельные отрасли, а кластеры или комплексы. В стратегии города Апатиты отраслевые приоритеты на перспективу в явном виде не названы.

Таблица 4

Соответствие перспективной экономической специализации региона, указанной в СПР, и приоритетных отраслей в муниципальных стратегиях (примеры)

Специализация региона по СПР	Специализация в стратегии МО
Рязань	
<p>производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов; производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования;</p> <p>производство кожи и изделий из кожи;</p> <p>производство компьютеров, электронных и оптических изделий; производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях;</p> <p>производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки;</p> <p>производство мебели;</p> <p>производство металлургическое;</p> <p>производство напитков;</p> <p>производство пищевых продуктов;</p> <p>производство прочей неметаллической минеральной продукции; производство прочих готовых изделий;</p> <p>производство прочих транспортных средств и оборудования;</p> <p>производство резиновых и пластмассовых изделий;</p> <p>производство электрического оборудования;</p> <p>растениеводство и животноводство, предоставление соответствующих услуг в этих областях;</p> <p>деятельность в области информации и связи;</p> <p>деятельность профессиональная, научная и техническая;</p> <p>туризм</p>	<p>производство высокотехнологичной продукции, интеллектуальных систем и их компонентов;</p> <p>нефтепереработка;</p> <p>энергетика;</p> <p>производство пищевых продуктов и напитков;</p> <p>производство строительных материалов;</p> <p>жилищное строительство;</p> <p>транспорт и логистика;</p> <p>образование;</p> <p>деятельность в области здравоохранения и социальных услуг;</p> <p>туризм</p>
Тверь	
<p>производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов (кроме производства автотранспортных средств);</p> <p>производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования;</p> <p>производство кокса и нефтепродуктов;</p> <p>производство компьютеров, электронных и оптических изделий; производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях;</p> <p>производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки;</p> <p>производство мебели;</p> <p>производство металлургическое;</p> <p>производство напитков;</p> <p>производство одежды;</p> <p>производство пищевых продуктов;</p> <p>производство прочей неметаллической минеральной продукции; производство прочих готовых изделий;</p> <p>производство прочих транспортных средств и оборудования;</p> <p>производство резиновых и пластмассовых изделий;</p> <p>производство текстильных изделий;</p> <p>производство химических веществ и химических продуктов;</p> <p>производство электрического оборудования;</p> <p>растениеводство и животноводство, предоставление соответствующих услуг в этих областях;</p> <p>деятельность полиграфическая и копирование носителей информации;</p> <p>деятельность в области информации и связи;</p> <p>туризм</p>	<p>производство резиновых и пластмассовых изделий;</p> <p>производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования;</p> <p>производство компьютеров, электронных и оптических изделий;</p> <p>производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях;</p> <p>производство электрического оборудования;</p> <p>производство прочих транспортных средств и оборудования;</p> <p>производство химических веществ и химических продуктов;</p> <p>производство пищевых продуктов;</p> <p>целесообразно направить усилия на развитие следующих направлений: информационные технологии, туризм, деятельность в области здравоохранения и социальных услуг (стимулирование развития частных геронтологических центров), машиностроительный кластер</p>
Челябинск	
<p>добыча полезных ископаемых;</p> <p>производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов;</p> <p>производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования;</p> <p>производство кожи и изделий из кожи;</p> <p>производство компьютеров, электронных и оптических изделий;</p>	<p>базовые экономические специализации:</p> <p>производство металлургическое;</p> <p>производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования;</p> <p>производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки;</p>

Окончание табл. 4

производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях; производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки; производство металлургическое; производство напитков; производство одежды; производство пищевых продуктов; производство прочей неметаллической минеральной продукции; производство прочих готовых изделий; производство прочих транспортных средств и оборудования; производство резиновых и пластмассовых изделий; производство текстильных изделий; производство химических веществ и химических продуктов; производство электрического оборудования; растениеводство и животноводство, предоставление соответствующих услуг в этих областях; деятельность в области информации и связи; деятельность профессиональная, научная и техническая; транспортировка и хранение; туризм	производство неметаллической минеральной продукции; производство пищевых продуктов; обеспечение электрической энергией, газом и паром; перспективные специализации: сенсорика и автоматика, межмашинное взаимодействие, Интернет вещей, электротехника, нефтемаш, спецтехника, технологии утилизации, переработка пищевых продуктов; системная интеграция и автоматизация, медицинский туризм, консалтинг; инновационно-емкие и высокоэкологичные отрасли промышленного производства, такие как «белая металлургия», приборостроение, радиоэлектроника, крупное и среднее машиностроение, производство инновационных строительных материалов, пищевая промышленность, ИТ, экологическое предпринимательство; туризм
---	---

Таблица 5

Сравнительные оценки отражения в стратегиях городских округов контекста СПР (по пятибалльной шкале)

Параметр	Город					
	Красноярск	Рязань	Тверь	Челябинск	Анапа	Апатиты
А1. Формальные ссылки на СПР	3	1	4	5	0	0
А2. Общая идеология СПР, новые концепты	5	3	3	5	0	0
А3. Перспективная специализация	5	5	5	5	4	3
Г1. Качество городской среды	5	5	5	5	5	5
Г2. Внутригородской транспорт	5	5	5	5	5	5
Г3. Сбалансированность использования территорий	5	5	5	5	5	5
Г4. Экология	5	5	5	5	5	5

Проще всего (если не вдаваться в качество и глубину проработки) оказалось выявить наличие учета рекомендуемых в СПР направлений развития по группам Г1–Г4. Во всех стратегиях уделено внимание качеству городской среды, решению транспортных проблем, пространственному развитию на городской территории, вопросам экологии города. Поэтому дифференциации оценок по признакам Г1–Г4 не оказалось (табл. 5).

Как видим на примере шести изученных городских стратегий, влияние СПР на их содержание можно оценить как высокое. Причем чем выше статус города и больше его численность, тем это влияние выше.

5. Выводы и рекомендации

В ходе исследования была разработана и апробирована методика выявления и оценки степени отражения контекста СПР в муниципальных стратегиях. Для этого определено несколько блоков характеристик. Блок общих параметров включает 3 характеристики: наличие формальных ссылок/упоминаний СПР; отражение общей идеологии СПР и особенно новых концептов (макрорегионы, центры экономического роста, геостратегические территории); фиксация перспективных экономических специализаций МО и их соответствие специализациям субъекта Федерации, указанным

в СПР. Кроме того, отдельно для стратегий городских округов и стратегий муниципальных районов и поселений определены параметры оценки соответствия содержания стратегий рекомендованным в СПР направлениям развития (4 блока рекомендаций для городов и 8 – для сельских территорий).

Показано, что имеется информационная база для массового исследования вопроса отражения контекста СПР в муниципальных стратегиях: на 01.10.2021 г. в ГАС «Управление» содержатся 374 муниципальных стратегии, принятые после утверждения СПР в феврале 2019 г. Для апробации методики и предварительных оценок изучены цели и задачи нескольких десятков стратегий и проведен углубленный анализ полных текстов стратегий шести городов (Красноярск, Челябинск, Рязань, Тверь, Анапа и Апатиты).

Наблюдения и выводы

1. Разработка СПР заняла длительный период и сопровождалась широкими дискуссиями, что способствовало распространению базовых знаний и современных идей в сфере пространственного развития среди разработчиков стратегий социально-экономического развития городов и регионов. СПР сыграла просветительскую роль, заменила отсутствующую актуальную стратегию социально-экономического развития России.

2. В части, касающейся определения направлений развития городов и сельской местности, рекомендации СПР совпали с актуальными и распространенными представлениями. Поэтому степень отражения этих направлений в муниципальных стратегиях высока, о чем можно судить даже только по оглавлениям документов и перечням целей и задач.

Практически во всех городских стратегиях в том или ином объеме проработаны рекомендованные блоки: качество городской среды, развитие транспорта, сбалансированность использования территории, экологические проблемы. Также широко воспринята идея важности агломерационных процессов.

В стратегиях муниципальных районов и малых поселений также повсеместно встречаются сюжеты, навеянные рекомендациями СПР: улучшение условий жизни; развитие межмуниципальных обслуживающих центров; повышение транспортной доступности; развитие сельской экономики; диверсификация занятости; экология, использование культурного и природного наследия, туризм.

3. Наиболее дискуссионные положения СПР – новая сетка макрорегионов, перечень центров роста, списки перспективной экономической специализации, транспортные проекты – касаются проблематики федерального масштаба. Их отражение можно искать в региональных стратегиях и стратегиях крупнейших городов – региональных столиц, что и подтверждают стратегии Челябинска и Красноярска, попавшие в нашу выборку. Региональные столицы, особенно миллионники, хорошо понимают свою роль в развитии России и поэтому более внимательно относятся к федеральным документам, отражая их в своих стратегиях. Меньшие города реже напрямую упоминают СПР, но ориентируются на тот же набор направлений развития, что зафиксирован в СПР.

4. Влияние СПР может быть значимо для тех муниципальных образований, которые оказываются в зоне реализации обозначенных в СПР федеральных инфраструктурных (прежде всего транспортных) проектов. Но эти проекты становятся более реальными, когда попадают в отраслевые федеральные стратегии и программы. Поэтому муниципалитеты более внимательно относятся к этим документам и чаще упоминают их в списках документов, учитываемых при разработке стратегии.

5. Влияние закрепленных в СПР списков перспективных экономических специализаций для субъектов Федерации на муниципальные стратегии можно оценить в тех случаях, когда в муниципальной стратегии выражены отраслевые приоритеты. Наверняка при этом обнаружится соответствие, поскольку списки обширны (что хорошо) и не сдерживают инициативы муниципальных властей. Более того, по нашей выборке видно, что как минимум в половине случаев разработчики муниципальных стратегий эти списки знали и принимали во внимание.

6. С точки зрения формальных упоминаний в списке документов, учитываемых при разработке муниципальных стратегий, СПР не смогла конкурировать с указами президента о национальных целях. Фактически их статус оказался гораздо выше СПР.

7. Наше пилотное исследование позволяет утверждать, что нет принципиальных расхождений ни по букве, ни по духу между СПР и муниципальными стратегиями. То есть прямо или косвенно СПР оказала большое влияние на содержание муниципальных стратегий.

8. Учитывая позитивные итоги апробации предложенной методики, можно было бы про-

вести массовое и более глубокое исследование влияния СПР на содержание муниципальных стратегий. Помимо научного интереса, его результаты могли бы быть полезны Правительству России, поскольку показали бы как выполняется п. 4 Распоряжения № 207-р от 13.02.2019 г.

9. Для усиления влияния документов стратегического планирования федерального уровня на содержание муниципальных стратегий рекомендуется использовать два метода: широкая и интенсивная дискуссия (применительно к СПР) и административное давление (применительно к указам о национальных целях).

ЛИТЕРАТУРА

1. **Жихаревич Б. С.** Пространственные аспекты в стратегиях муниципальных районов // Региональная экономика. Юг России. 2021. Т. 9, № 1. С. 80–92.
2. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXl22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 15.11.2021).
3. **Лексин В. Н.** Как это делается. К разработке Стратегии пространственного развития // Свободная мысль. 2018. № 4. С. 13–30.
4. **Швецов А. Н.** Становление новой организации экономического пространства России. Опыт государственного регулирования и научных исследований пространственных преобразований. М.: URSS, 2020. 306 с.
5. **Коломак Е. А., Крюков В. А., Мельникова Л. В., Селиверстов В. Е., Суслов В. И.** Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии // Регион: экономика и социология. 2018. № 2. С. 264–287.
6. **Михеева Н. Н.** Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок? // Всероссийский экономический журнал ЭКО. 2018. № 5. С. 158–178.
7. **Зубаревич Н. В.** Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145.
8. **Гришина И. В., Полынев А. О., Шкурпат А. В., Котов А. В.** Стратегия пространственного развития России: методические подходы к разработке экономического блока. М.: Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации, 2018. 281 с.

9. **Мельникова Л. В.** Теоретические аргументы и эмпирическое знание в стратегическом планировании // Регион: экономика и социология. 2018. № 2. С. 52–80.
10. **Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К.** Стратегия пространственного развития России как результат взаимодействия науки и власти // Регион: экономика и социология. 2021. Вып. 4. С. 3–26.
11. Государственная автоматизированная информационная система «Управление». Документы стратегического планирования. URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 15.11.2021).
12. Стратегия социально-экономического развития города Челябинска на период до 2035 года. URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 15.11.2021).
13. Стратегия социально-экономического развития города Рязани до 2030 года. URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 15.11.2021).
14. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования город-курорт Анапа до 2030 года. URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 15.11.2021).
15. Стратегия социально-экономического развития города Апатиты на 2021–2025 годы. URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 15.11.2021).
16. Стратегия социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года. URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 15.11.2021).
17. Стратегия социально-экономического развития города Твери до 2035 года. URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 15.11.2021).

REFERENCES

1. **Zhikharevich B. S.** Prostranstvennye aspekty v strategiyakh munitsipal'nykh raionov. Regional'naya ekonomika. Yug Rossii. 2021;(9(1)):80–92. (In Russ.).
2. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda: utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 13.02.2019 № 207-r. Available at: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXl22JjAe7irNxc.pdf> (accessed: 15.11.2021).
3. **Leksin V. N.** Kak eto delaetsya. K razrabotke Strategii prostranstvennogo razvitiya. Svobodnaya mysl'. 2018;(4):13–30. (In Russ.).
4. **Shvetsov A. N.** Stanovlenie novoi organizatsii ekonomicheskogo prostranstva Rossii. Opyt gosudarstvennogo regulirovaniya i nauchnykh issledovaniy

- prostranstvennykh preobrazovaniy. M.: URSS, 2020. 306 s. (In Russ.).
5. **Kolomak E. A., Kryukov V. A., Mel'nikova L. V., Seliverstov V. E., Suslov V. I.** Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii: ozhidaniya i realii. Region: ekonomika i sotsiologiya. 2018;(2):264–287. (In Russ.).
 6. **Mikheeva N. N.** Strategiya prostranstvennogo razvitiya: novyi etap ili povtorenie starykh oshibok? Vserossiiskii ekonomicheskii zhurnal EKO. 2018;(5):158–178. (In Russ.).
 7. **Zubarevich N. V.** Strategiya prostranstvennogo razvitiya: priority i instrument. Voprosy ekonomiki. 2019;(1):135–145. (In Russ.).
 8. **Grishina I. V., Polynev A. O., Shkuropat A. V., Kotov A. V.** Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii: metodicheskie podkhody k razrabotke ekonomicheskogo bloka. M.: Vserossiiskaya akademiya vneshnei torgovli Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii, 2018. 281 s. (In Russ.).
 9. **Mel'nikova L. V.** Teoreticheskie argumenty i empiricheskoe znanie v strategicheskoy planirovaniy. Region: ekonomika i sotsiologiya. 2018;(2):52–80. (In Russ.).
 10. **Zhikharevich B. S., Pribyshin T. K.** Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii kak rezul'tat vzaimodeystviya nauki i vlasti. Region: ekonomika i sotsiologiya. 2021;(4):3–26. (In Russ.).
 11. Gosudarstvennaya avtomatizirovannaya informatsionnaya sistema «Upravlenie». Dokumenty strategicheskogo planirovaniya. Available at: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (accessed: 15.11.2021).
 12. Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya goroda Chelyabinska na period do 2035 goda. Available at: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (accessed: 15.11.2021).
 13. Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya goroda Ryazani do 2030 goda. Available at: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (accessed: 15.11.2021).
 14. Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nogo obrazovaniya gorod-kurort Anapa do 2030 goda. Available at: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (accessed: 15.11.2021).
 15. Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya goroda Apatity na 2021–2025 gody. Available at: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (accessed: 15.11.2021).
 16. Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya goroda Krasnoyarska do 2030 goda. Available at: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (accessed: 15.11.2021).
 17. Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya goroda Tveri do 2035 goda. Available at: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (accessed: 15.11.2021).