

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Волошинская А.А., Комаров В.М.,
Коцюбинский В.А., Акимова В.В.**

**Стратегии городского развития в России и мире:
сравнительный анализ**

Москва 2020

Аннотация. На базе авторской методики проведен сравнительный поэлементарный качественный анализ стратегий социально-экономического развития 22 российских городов и 13 мегаполисов мира. При проведении анализа оценивалась степень соответствия стратегического документа лучшим мировым практикам территориально-транспортного планирования и устойчивого развития, что соответствует общемировой парадигме стратегического планирования на базе целевого образа будущего (видения) города. Сделаны выводы о различиях российского и зарубежного подходов к стратегическому планированию, предложен широкий ряд рекомендаций для улучшения стратегий социально-экономического развития российских муниципальных образований и улучшения нормативно-правовой базы в области стратегического планирования.

Abstract. We have developed a methodology of comparative analysis of strategies of social and economic development of cities and on its basis compared strategies of social and economic development of 22 Russian cities and 13 megacities of the world. The analysis assessed the degree of compliance of the strategic document with the best world practices of territorial and transport planning and sustainable development, which corresponds to the global paradigm of strategic planning based on the target image of the future (vision) of the city. Conclusions are drawn about the differences between Russian and foreign approaches to strategic planning, a wide range of recommendations is proposed to improve the strategies of socio-economic development of Russian cities and improve the regulatory framework.

Волошинская А.А., старший научный сотрудник Центра стратегий регионального развития ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Комаров В.М., директор Центра стратегий регионального развития ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Коцюбинский В.А., старший научный сотрудник Центра стратегий регионального развития ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Акимова В.В., научный сотрудник Центра стратегий регионального развития, ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2019 год.

Содержание

Введение.....	4
1. Методологические подходы к сравнительному анализу стратегий социально-экономического развития.....	6
1.1. Подходы к анализу и сравнению стратегий социально-экономического развития муниципальных образований.....	6
1.2. Разработка методологии и перечня количественных и качественных индикаторов для проведения сравнительного анализа стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Российской Федерации.....	9
2. Сравнительный анализ стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Российской Федерации.....	19
2.1. Анализ подходов к типологии городов Российской Федерации.....	19
2.2. Интегральная оценка стратегий социально-экономического развития российских городов.....	25
2.3. Интегральная оценка стратегий социально-экономического развития крупнейших мегаполисов мира.....	31
3. Сравнительный анализ стратегий социально-экономического развития сопоставимых городов России и других стран мира.....	35
3.1. Общая оценка.....	35
3.2. Базовые критерии.....	37
3.3. Дополнительные критерии.....	40
3.4. Уникальность и оригинальность Стратегии.....	42
Заключение.....	44
Список использованных источников.....	49

Введение

Практически все города-миллионники Российской Федерации, а также российские города с населением свыше 250 тыс. человек имеют либо утвержденную стратегию социально-экономического развития, либо ее проект. Вместе с тем многие стратегии российских городов разрабатываются достаточно формально: они не являются ни оригинальными, ни детально проработанными, и не учитывают лучшие российские и международные практики.

При этом действующее законодательство (федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации») не устанавливает требования обязательного наличия стратегии социально-экономического развития у муниципальных образований, нет и методических рекомендаций для разработки городских стратегий. Поэтому объем, структуру и требования к стратегиям социально-экономического развития муниципальных образований определяют местные власти.

В то же время в мире за последние десятилетия наметился кардинальный сдвиг в парадигме городского планирования: от территориально-транспортного планирования 1950-1960-х годов произошел разворот в сторону стратегического планирования на базе видения –целевого образа будущего. Современное городское планирование ставит целью решение социальных и экологических проблем, формирование комфортной городской среды, которая удобна для жизни и ведения бизнеса, а также рост конкурентоспособности города в региональном, национальном и мировом масштабе.

Новый подход предполагает стимулирование местной экономики, активное сотрудничество с бизнесом, учет мнения населения и результатов социологических опросов при разработке стратегии, а также использование методов, в большей степени характерных для бизнеса: это повышенный риск, уникальные решения, брэндинг города и т.п. Город должен стать привлекательным местом для жизни, работы и инвестиций, причем культурная политика и проведение городских фестивалей также должны стать элементом городского маркетинга.

Соответственно, возникает вопрос: насколько стратегии крупных и перспективных российских городов отвечают лучшим мировым практикам, и глобальному тренду на целевое планирование на базе видения? В чем именно состоят основные различия практик городского стратегического планирования в России и за рубежом? Как улучшить стратегии развития российских городов, над чем стоит работать в первую очередь?

Для ответа на эти вопросы был проведен сравнительный поэлементный анализ стратегий городского развития 22 российских городов и 13 крупнейших городов мира, из которых 12 вошли в рейтинг качества жизни Mercer 2019 и список глобальных городов Globalization and World Cities 2018. Анализ проводился по одиннадцати основным критериям, из которых:

5 базовых критериев оценивали видение и миссию города, основные приоритеты и цели развития, качество системы целевых индикаторов, механизм реализации стратегии, ее логичность и понятность;

5 дополнительных критериев оценивали соответствие стратегического документа лучшим мировым практикам разработки стратегий, включая соответствие принципам зеленой экономики и устойчивого развития (в том числе развитие альтернативной энергетики, наличие стратегии управления мусором), формирование комфортной, аутентичной, визуально привлекательной городской среды, наличие принципов

пространственного развития, поддержки инноваций, наличие стратегии развития цифрового или «умного» города и т.п.;

1 дополнительный критерий введен для оценки уникальности и оригинальности стратегии: он измерял наличие уникальных положений, разделов и элементов, отсутствующих в большинстве других стратегических документах, уникальность специализации, видения и миссии города, а также амбициозность целей и масштабность преобразований, направленных на усиление позиций города в масштабе страны или всего мира.

Как показал проведенный анализ, отечественная система стратегического планирования значительно отстает от лучших мировых практик, и во многих случаях основана на традиционных ценностях опережающего экономического развития в ущерб современной парадигме устойчивого, гармоничного эколого-ориентированного развития, а также формированию комфортной городской среды, привлекательной для населения, бизнеса и инвесторов.

1. Методологические подходы к сравнительному анализу стратегий социально-экономического развития

1.1. Подходы к анализу и сравнению стратегий социально-экономического развития муниципальных образований

В российской и зарубежной научной литературе представлен широкий ряд подходов, которые могут применяться для анализа, оценки качества и сравнения стратегий социально-экономического развития российских муниципальных образований. Данные подходы были разделены авторами на две большие группы.

В первую группу вошли подходы, которые изначально разрабатывались именно для сравнительного анализа и оценки постфактум утвержденных стратегий развития российских городов или регионов. (Так как граница между субъектом федерации и городом достаточно условна, подходы, предназначенные для оценки регионов, могут с некоторыми поправками применяться и для оценки городов. Например, города Москва и Санкт-Петербург одновременно являются и субъектами Российской Федерации).

Во вторую группу вошли методические рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, которые, по замыслу их авторов, должны применяться еще на этапе разработки стратегии. Методические рекомендации могут быть полезны для целей сравнительного анализа «готовых» стратегических документов по следующей причине: как правило, они содержат описание некоторой «идеальной», «правильной» стратегии, которая должна служить ориентиром для разработчиков, а также «правильных» процессов разработки.

Соответственно, можно выделить элементы «правильной» стратегии, и использовать их в качестве критериев для сравнения готовых стратегических документов. При этом описание «правильных» процессов разработки стратегии (например, широкого общественного участия, привлечения ключевых стейкхолдеров и т.п.) тоже можно использовать в качестве критерия для поэлементарного анализа.

Подходы первой группы

Итак, в первую группу отнесены подходы, ориентированные на оценку постфактум «готовых» стратегий социально-экономического развития российских муниципальных образований и регионов.

Один из самых полных подходов к оценке качества стратегий социально-экономического развития муниципальных образований представлен в работе Б.С. Жихаревича и Т.К. Прибышина[1]: авторы разработали методику для классификации стратегий муниципальных образований Российской Федерации по их содержательной направленности. В ходе анализа оценивались следующие характеристики стратегии: ее амбициозность, реалистичность, механизм реализации, вид стратегии -селективная или общеэкономическая, степень диверсификации экономики, приоритетные отрасли, виды поддержки бизнеса, направленность флагманских проектов. При этом «правильный» подход к разработке стратегии означал наличие небольшого количества четко выделенных приоритетов и нескольких прорывных «флагманских» проектов.

Интересно также отметить, что предложенный Б.С. Жихаревичем подход, хотя и разрабатывался именно для муниципальных образований, достаточно слабо учитывает

специфику городского развития: в нем отсутствует оценка территориально-транспортного блока, градостроительной политики, положений, направленных на создание комфортной городской среды, сохранение аутентичного внешнего облика города, принципов застройки, зонирования и т.п.

Исследование Института региональных исследований и городского планирования Высшей школы экономики (ИРИиГП НИУ ВШЭ)[2] включает два блока: оценку действующих стратегических документов (каждого по отдельности) и интегральную оценку всех стратегических документов.

Первый блок предназначен для сравнения положений стратегий и требований 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹. Второй блок ставит целью сравнительный макроэкономический анализ: суммарные показатели из стратегий субъектов Российской Федерации сравниваются с аналогичными индикаторами, представленными в «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», а также с фактическими результатами развития регионов. При этом «идеальной» является хорошо проработанная, логично выстроенная стратегия, подробно раскрывающая все положения, которые требует действующее законодательство.

Климанов В.В. и Будаева К.В.[3] предлагают сравнивать стратегии развития российских регионов по ряду критериев, среди которых: срок действия, горизонт планирования, количество корректировок и анализ содержания (включая такие элементы, как сценарии развития, SWOT-анализ и т.п.). При этом «идеальной» названа «оригинальная», «нетипичная» и «интересная» стратегия (данные термины принадлежат авторам методики). В качестве образца для разработчиков указывается оригинальность и неповторимость стратегии, что полностью соответствует лучшим мировым практикам.

Методика И.А. Николаева и О.С. Точилкиной [4] делает упор на присутствие в стратегических документах обязательных базовых элементов, которые и определяют качество стратегии. Ими, с точки зрения авторов методики, являются: миссия; цели и задачи; анализ внешней среды, анализ существующей позиции и возможностей региона, SWOT-анализ и наличие сценариев развития.

Методика В.Е. Селиверстова[5],[6] включает: анализ временных горизонтов, законодательного статуса и структуры стратегий; поэлементный анализ; проверку непротиворечивости сводного прогноза, выполненного на основе региональных стратегий, и интегрального макроэкономического прогноза.

Подходы второй группы

Во вторую группу включены методические рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований: их также можно применять для оценки качества готовых стратегических документов постфактум.

Один из самых полных российских подходов к разработке стратегий развития городов изложен в работе Леонтьевского центра (Глава №3) [7]. Методика изначально разрабатывалась для малых городов, но может легко адаптироваться к городам любого размера. Как следует из логики данного подхода, «Правильная» стратегия представляет собой «разработанную по правильной методике стратегию», и включает следующие блоки: аналитический блок, включая SWOT-анализ, сценарии развития, описание процесса разработки с участием общественности, описание системы реализации стратегии, включая мониторинг и контроль с публичным обнародованием результатов.

Преимуществами данного подхода является акцент на процессах, связанных с разработкой стратегии, что дает возможность разработать критерии поэлементарного анализа, связанные именно с процессом разработки (общественное участие, широкое

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в редакции от 31 декабря 2017 года

обсуждение, наглядность и понятность и т.п.). При этом стоит отметить сложность применения для сравнения между собой готовых стратегических документов постфактум, так как «со стороны» достаточно трудно оценить качество организации процессов разработки стратегии.

Обзор международной Ассоциации городов и местных властей [8] содержит пошаговые рекомендации для стратегического планирования муниципальных образований без привязки к стране, размерам или другим характеристикам города. Преимуществом методики международной Ассоциации городов и местных властей является обширный международный опыт, который положен в основу представленных рекомендаций; однако для применения разработанных рекомендаций в России нужна их адаптация к местной специфике.

Стоит отметить методику В.Н. Княгинина и М.С. Липецкой [9], которая во главу угла ставит вопрос «А зачем вообще нужна разработка стратегии, какие цели эта разработка преследует?». Как полагают авторы, главное при разработке стратегии – определить, будет ли стратегия направлена на решение внутренних проблем, или на развитие связей с другими регионами и миром. Кроме того, для стратегического планирования необходим ответ на достаточно сложный вопрос: «Какими процессами на самом деле могут управлять власти, а какие находятся вне пределов их контроля».

На базе перечисленных выше подходов была разработана методика оценки стратегий развития российских регионов, которая подробно описана в предыдущем исследовании Центра стратегий регионального развития РАНХиГС[10]. Данная методика включала образ «правильной», «идеальной стратегии», причем степень соответствия исследуемого стратегического документа идеалу оценивалась по двум типам критериев:

а) по базовым критериям, необходимым для проведения сравнительного анализа стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с точки зрения миссии, целевых моделей развития, основных приоритетов и целей развития, достижимости заложенных целевых индикаторов;

б) по дополнительным прогрессивным критериям, использование которых позволяет судить об учете в отечественных стратегиях лучших мировых практик разработки стратегий; данные критерии позволяют провести сравнение стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на предмет соответствия принципам зеленой экономики, устойчивого развития, решениям в области транспортной инфраструктуры, качества жизни, градостроительства и многим другим.

При разработке методики оценки стратегий развития российских городов был применен тот же подход, то есть выделение двух аналогичных типов критериев – базовых и дополнительных. При этом список дополнительных критериев был пересмотрен и расширен для отражения лучших мировых и российских практик разработки стратегий социально-экономического развития именно муниципальных образований (а не только регионов), включая такие критерии, как:

наличие видения и блока по пространственному развитию;

стратегические ориентиры развития отдельных районов города;

наличие принципов проектирования городской среды и транспортной системы;

указание на сохранение идентичности и внешнего вида города;

наличие системы зонирования, плана города с указанием приоритетных зон развития

Кроме того, для соответствия лучшим мировым практикам (а также в продолжение идеи Климанова В.В. и Будаевой К.В.[3]) был введен дополнительный критерий №11, учитывающий уникальность и оригинальность стратегии. В частности, оценивалось наличие уникальных положений, разделов и элементов, отсутствующих в

большинстве других стратегических документах, уникальная специализация, миссия, видение, новые виды деятельности города, а также амбициозность целей и широкомасштабность преобразований, направленных на усиление позиций муниципального образования в масштабе региона, страны или всего мира.

1.2. Разработка методологии и перечня количественных и качественных индикаторов для проведения сравнительного анализа стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Российской Федерации

Как было отмечено в исследовании Центра стратегий регионального развития[10], при разработке методологии оценки качества разработанных стратегий необходимо учесть следующие факторы: во-первых, существующие фундаментальные проблемы в системе стратегического планирования в Российской Федерации; во-вторых, практическую реализацию процесса стратегического планирования в российских условиях, что касается как разработки стратегического документа, так и его последующей реализации в реальных условиях. В частности, были указаны такие проблемы, как отставание от лучших мировых практик и отсутствие у местных властей представления об «правильной», теоретически обоснованной модели устойчивого социально-экономического развития.

Стоит подчеркнуть, что обе эти проблемы можно рассматривать как наличие у местных властей устаревшей системы приоритетов социально-экономического развития, которая значительно отстает от системы ценностей и убеждений общества. По мнению авторов, система приоритетов социально-экономического развития, отраженная в российских стратегиях развития городов, в большей степени характерна для авторитарных развивающихся стран с низким уровнем жизни, и не соответствует ценностям развитых стран мира. Чтобы доказать этот тезис, ниже приведен краткий обзор эволюции системы ценностей и убеждений общества на протяжении 1980-х-2000х годов.

Согласно широкомасштабному социологическому исследованию Р.Инглхарта и К.Вельцеля[11], за последние десятилетия в обществе произошло значительное изменение системы ценностей: вывод сделан на базе социологических опросов, проводившихся с 1981 по 2001 год в 81 стране мира (в которых проживает до 85% населения планеты). Как будет показано ниже, выводы исследования имеют непосредственное отношение к формированию городской среды и стратегическому управлению, поэтому на них стоит остановиться подробнее.

В ходе опроса изучалось отношение респондентов к ценностям выживания и самовыражения, причем самовыражение рассматривалось в данном контексте как альтернатива выживанию. Было установлено, что менее развитые страны тяготеют к традиционным ценностям: следованию общественным нормам, почтительному отношению к власти, авторитаризму, высокому уровню национальной гордости и националистическим паттернам поведения. При этом акцент делается на экономической и физической защищенности, традиционном разделении гендерных ролей, жестким идеологическим и социальным ограничениям личной независимости: считается, что проявление индивидуальности, этническое многообразие, присутствие иностранцев и культурные изменения несут в себе угрозу. Авторитарные тенденции преобладают также и в политическом мировоззрении.

Однако мировоззрение, ценности и основополагающие убеждения, характерные для передовых обществ, совершенно другие. В более развитых странах и постиндустриальных обществах преобладают секулярные ценности: толерантность,

доверие, гражданская активность, самовыражение, субъективное ощущение благополучия, причем эти ценности возникают в ответ на высокий уровень жизненной защищенности и личной независимости.

Основа различий между преобладающим мировоззрением развитых стран и менее развитых обществ связана с противопоставлением материалистических и постматериалистических (постиндустриальных) ценностей. Изменение ценностей отражает межпоколенческий сдвиг от акцента на экономической и физической защищенности к возрастающему значению самовыражения, качества жизни и субъективному ощущению благополучия. Причем было установлено, что этот культурный сдвиг наблюдается во всех постиндустриальных обществах и возникает в возрастной когорте, выросшей в условиях гарантированного выживания. Как следствие изменения ценностей, повышаются требования к окружающей обстановке: к уровню комфорта городской среде, экологии, к минимизации техногенных рисков и участию общества в принятии решений по экономическим и политическим вопросам, включая управление городом. При этом повышение значимости ценностей индивидуализации и самовыражения не означает, что материальные аспекты жизни становятся менее важны: но преобладающие экономические ориентиры постепенно пересматриваются.

Гражданам теперь важно, чтобы работа была не только высокооплачиваемой, но и интересной, и оставляла время для досуга[12]. Качественный, насыщенный, полезный досуг приобретает всю большую ценность, так как проблема физического выживания решена. Люди готовы платить дороже, чтобы попробовать экзотические блюда в красивой обстановке, познакомиться с кухней и образом жизни других людей; они готовы переплачивать за качественную городскую среду, где можно интересно провести время, получить новые яркие впечатления и пообщаться с другими людьми.

Стоит отметить, что переход от традиционных ценностей к секулярно-рациональным связан с переходом от аграрного общества к индустриальному, и, далее, постиндустриальному и развитию «экономики знаний». Постиндустриальное общество предъявляет новые требования к рабочей силе, которыми являются креативность, индивидуализация, нетривиальность и оригинальность мышления, способность долго и продуктивно работать, обучаться на протяжении всей жизни, хорошо отдыхать и быть здоровым. При этом одним из главных требований к рабочей силе является ее индивидуализация: теперь никому не нужны 1000 рабочих для конвейера с одинаковыми навыками, но нужны креативные специалисты с уникальными наборами умений, знаний и навыков. Соответственно, для «выращивания» и развития новой рабочей силы необходима экологичная городская среда нового типа: общественные пространства, позволяющие общаться с другими людьми и генерировать идеи для развития бизнеса, пешеходные и зеленые зоны, велодорожки, парки, пешеходные улицы с торговыми зонами для сокращения времени на шоппинг, уличные тренажеры, а также площадки для городских праздников и фестивалей.

Секулярные ценности также соответствуют идеям инклюзивной и круговой экономики, что позволяет найти работу для всех, причем рядом с домом. Картина потребления меняется: если в традиционных обществах с низким уровнем жизни акцент делается на физическом наличии товара и его цене, то в постиндустриальном обществе на первое место выходит удобство и индивидуализация потребления. Как следствие, развиваются удобные гипермаркеты, магазины шаговой доступности, пешеходные улицы, интернет-торговля, а также изготовление товаров по индивидуальному запросу. В постиндустриальных обществах, где решена проблема физического выживания, потребление все меньше является вопросом удовлетворения первостепенных нужд и все больше определяется образом жизни и свободой выбора. Происходит переход от экономики, направленной на удовлетворение базовых потребностей (так называемой *Economic of Needs*) на экономику, направленную на

удовлетворение желаний (Economic of Wants). При этом преобладание в выборке опрошенных постиндустриальных ценностей самовыражения и индивидуализации изменялось не только от одной страны к другой, но и между поколениями. Новое поколение, выросшее в более экономически благоприятных условиях, все чаще придерживается секулярных и рациональных ценностей.

Соответственно, ориентация в городском развитии на создание комфортной городской среды, хорошую экологию, удобные торговые зоны и качественный досуг отвечает интересам молодежи и будущих поколений, то есть соответствует долгосрочным целям развития креативной экономики и «экономики знаний». Таким образом, индивидуализм, независимость и самовыражение – динамичные ценности общества, которые все шире распространяются по мере социально-экономического развития.

Выводы исследования Р.Инглхарта и К.Вельцеля подтверждают другую общеизвестную теорию – так называемую «пирамиду человеческих потребностей» Абрахама Маслоу[13]. Маслоу сгруппировал потребности в пять основных категорий:

- 1 Физиологические: голод, жажда и т. д.
- 2 Потребности в безопасности: комфорт, постоянство условий жизни.
- 3 Социальные: социальные связи, общение, привязанность, забота о другом и внимание к себе, совместная деятельность.
- 4 Престижные: самоуважение, уважение со стороны других, признание, достижение успеха и высокой оценки, служебный рост.
- 5 Духовные: познание, самоактуализация, самовыражение, самоидентификация.

Как установил Маслоу, сначала у человека должны быть удовлетворены потребности первой категории, потом второй, потом третьей и т.п., то есть о духовных потребностях сложно думать, когда не удовлетворены базовые физиологические нужды. И хотя описано много частных случаев –исключений из этой теории (например, в трудах Виктора Франкла)[14], в целом на уровне больших групп людей иерархия потребностей Маслоу считается общепринятой концепцией.

Таким образом, в постиндустриальном обществе граждане находятся на уровне удовлетворения потребностей четвертой и пятой группы: они хотят, чтобы власть их уважала и считалась с их мнением; хотят участвовать в управлении своим городом и определять перспективы его развития, предпочитают интересную работу, интересный здоровый досуг, качественную городскую среду, удобный шоппинг рядом с домом. Граждане все чаще выбирают ЗОЖ и жизнь в гармонии с природой, ценности культурного разнообразия, самовыражения, индивидуализации, самоиндификации, что означает новый подход к проектированию комфортной, удобной для всех, аутентичной городской среды.

Как было показано выше, за последние десятилетия произошел кардинальный сдвиг в парадигме городского планирования: от территориально-транспортного планирования 1950-1960-х годов произошел разворот в сторону стратегического планирования на базе видения –целевого образа будущего, в сторону решения социальных и экологических проблем, формирования комфортной городской среды, которая удобна для жизни и ведения бизнеса, а также росту конкурентоспособности города в региональном, национальном и мировом масштабе.

Соответственно, нами была разработана система критериев, которые измеряли степень соответствия городской стратегии новой парадигме - городского стратегического планирования. Предложенный подход отличается от российских и зарубежных методов оценки стратегий, описанных в разделе №1.1. А именно, он не измеряет качество стратегии путем ее сравнения с некоторым идеальным шаблоном (правильной, оригинальной, идеальной стратегией); вместо этого измеряется

соответствие стратегии современной парадигме стратегического планирования на базе целевого образа будущего.

Для проведения анализа были разработаны две группы критериев: первая группа измеряет традиционный классический набор элементов, которые должны быть в каждой стратегии, вторая группа является дополнительной и измеряет преимущественно соответствие стратегии парадигме современного стратегического управления, включая экологический блок (в т.ч. управление мусором, развитие альтернативной энергетики), развитие умной транспортной системы, формирование инновационной экономики, включая развитие цифровых технологий и т.п.

В то же время даже в первый блок, содержащий традиционные критерии, был добавлен ряд показателей второго уровня, характеризующий современные методы планирования. Ими являются широкое вовлечение стейкхолдеров в разработку стратегии (так называемое корпоративное планирование), качество представления и понятность стратегии, участие общественности в оценке стратегии –наличие индикаторов, измеряющих степень удовлетворенности населения и участие общественности в механизме реализации стратегии. Кроме того, упор был сделан на наличия видения и миссии как основы стратегического целевого планирования. Таким образом, для поэлементарного анализа стратегических документов муниципальных образований были выбраны 10 критериев, проверяющих наличие определенных элементов и оценивающих их качество (уровень детальности и глубину проработки).

В дополнение к 10 основным критериям был добавлен дополнительный 11-ый критерий, учитывающий наличие уникальных, нестандартных элементов, отсутствующих в большинстве других рассмотренных в данном исследовании стратегических документов, что соответствует идее поиска уникальной ниши города в национальном и глобальном масштабе. Уникальными элементами могут быть: видение, миссия, цели, система индикаторов, развития муниципального образования, поддержка малораспространенных в России видов народных промыслов, креативный подход к управлению городом и решению его проблем, реализация уникальных, нестандартных проектов и т.п.

Данный критерий оценивается качественно: ноль баллов соответствует отсутствию каких-либо нестандартных и уникальных положений, три балла ставятся за наличие отдельных уникальных разделов и идей, а максимальная оценка- шесть баллов-соответствует оригинальной, не имеющей аналогов в России концепции развития муниципального образования. Выбранные критерии были включены в методику из следующих соображений:

- критерий оценивает элементы, которые являются необходимым элементом стратегии согласно большинству исследованных российских подходов;
- стратегические документы получают по представленным критериям широкий диапазон оценок, что дает возможность их ранжировать и сравнивать между собой;
- оцениваемые на базе критериев элементы стратегических документов легко идентифицируются и поддаются однозначной оценке; они присутствуют в стратегиях, которые можно отнести к лучшим практикам;
- оцениваемые на базе критериев элементы отражают разные разделы стратегий, например, анализ ситуации, сценарии, миссия, цели и задачи и т.п.
- оцениваемые элементы отражают базовые идеи устойчивого развития, зеленой экономики и перспективы развития городской среды;
- необходимость учета нестандартных элементов и оригинальных положений стратегий, которые не поддаются четкой и однозначной оценке.

Каждый из 11 критериев (10 основных плюс 1 дополнительный) включает три критерия второго уровня: таким образом, всего стратегический документ оценивается по 33 критериям второго уровня, сгруппированных в 11 разделов.

Стратегический документ по каждому из критериев второго уровня может получить три оценки: (0) минимальная оценка в ноль баллов выставляется, если выбранный признак или элемент в стратегическом документе полностью отсутствует; (1) средняя оценка в один балл выставляется за частичное присутствие оцениваемого элемента или признака, или его краткое описание; (2) максимальная оценка в два балла присваивается за полное присутствие в стратегии оцениваемого элемента или признака, при этом элемент подробно описан и тщательно проработан. Максимальная оценка каждого из одиннадцати критериев составляет 6 баллов (три критерия второго уровня умножаются на 2 максимальных балла за каждый критерий); соответственно, вся стратегия по 11 основным критериям может получить оценку от нуля (полное отсутствие всех элементов) до 66 баллов (все элементы и признаки присутствуют в стратегии).

Подводя итог, нужно отметить ряд преимуществ и ограничений представленной методики. К преимуществам можно отнести следующие:

- сравнительную простоту методики, легкость интерпретации результатов;
- возможность сравнения стратегий муниципальных образований между собой;
- сочетание поэлементарного и качественного анализа, учет как формального наличия отдельных элементов, так и качественных аспектов –отличительных особенностей стратегии (согласно идеям Климановым В.В. и Будаевой К.В.[3]);
- формирование списка критериев для оценки стратегий с учетом лучших российских и мировых практик, включая «идеальные» элементы, которые, согласно большинству работ, должны быть в «идеальной», «хорошей», «правильной» стратегии;
- наличие критериев, измеряющих идеи устойчивого развития, а также развитие городской среды;
- формирование списка критериев с учетом реальной практики разработки стратегий социально-экономического развития Российской Федерации, отсутствие критериев, по которым практически все стратегии получали бы одинаковую оценку;
- возможность оценки лучших практик разработки стратегий, акцент на выявлении и описании лучшего опыта стратегического планирования.

Вместе с тем стоит отметить также ряд недостатков предложенной методики, которые связаны как с оценкой стратегического документа постфактум, так и с ограниченным набором критериев. Ими являются:

- отсутствие на момент проведения оценки информации о реальных целях разработки стратегического документа, которые были поставлены перед разработчиками стратегии (данная проблема подробно описана в статье Княгинина и Липецкой [9]);
- отсутствие возможности оценки качества процесса разработки стратегии, включая общественное обсуждение и вовлечение в процесс разработки ключевых стейкхолдеров;
- отсутствие оценки роли стратегического документа в системе стратегического планирования региона;
- ограниченный набор критериев для оценки, погрешность, связанная с баллом, выставляемым по каждому из критериев;
- вклад критериев в интегральную оценку учитывается с равными весами, что, возможно, является спорным моментом.

Таким образом, предложенная методика предназначена преимущественно для анализа тщательности проработки стратегических документов, оценки соответствия стратегического документа принципам устойчивого развития, а также международным практикам формирования комфортной городской среды. Кроме того, с ее помощью можно выделить лучшие практики разработки стратегий муниципальных образований,

что дает возможность распространять лучший российский опыт стратегического планирования.

Разработанная методика анализа городских стратегий социально-экономического развития представлена в таблице № 1 ниже: она включает 11 критериев, из которых 5 – базовые, 5 –дополнительные (измеряющие принципы устойчивого развития), и последний одиннадцатый критерий предназначен для качественного анализа. (См. таблицу №1 ниже).

Таблица 1 –Методика оценки качества стратегий социально-экономического развития муниципальных образований

А) Базовые критерии	Худшая практика (0-минимальный балл)	Промежуточный балл -1	Лучшая практика (2 -максимальный балл)
Критерий 1. Понятность и конкретность стратегии			
Критерий 1.1. Учет общественных интересов, наличие ссылок на результаты опросов	Ссылки на учет общественного мнения полностью отсутствуют или перечислены в нескольких предложениях	Есть краткое описание общественных слушаний или результатов опросов населения, но не приведены детали и конкретика	1. Есть ссылка на учет мнения общественности и бизнеса, на основе выборочных обследований и/или глубинных интервью, в том числе с представителями интеллектуальной элиты, различными слоями населения, представителями бизнеса (малого, среднего, крупного). 2. Представлены ключевые результаты опросов и глубинных интервью 3. Миссия, приоритеты и ключевые направления стратегии учитывают результаты диагностики, опросов и глубинных интервью
Критерий 1.2. Наличие презентации, буклета или краткой версии стратегии на сайте администрации	Отсутствует/не найдено	Есть что-либо из перечисленного, но не на сайте администрации, необходимо специально искать в Интернете	Есть качественно оформленная презентация или краткая версия, размещена вместе со стратегией на сайте администрации муниципального образования
Критерий 1.3. Логичность, понятность, обращение стратегии к целевым адресным группам: инвесторам, жителям, представителям бизнеса	Сложная запутанная структура, формальные типовые разделы, нет оглавления, нет оформления	Качественно оформленный документ с четкой структурой	Четкая понятная структура, качественное оформление, есть содержание, рисунки, диаграммы плюс выполнено хотя бы одно из требований 1. Есть адресное обращение к жителям, или другим целевым группам: инвесторам, бизнесу, жителям, 2. Структура стратегии отражает ее приоритеты 3. Структура стратегии содержит уникальные, специфичные именно для данного города разделы
Критерий 2. Наличие анализа ситуации и содержательных сценариев развития региона			
Критерий 2.1 Наличие содержательной диагностики текущей экономической ситуации	Диагностика отсутствует либо дано просто описание статистических индикаторов («позиция статиста»)	Есть краткий анализ	Содержательный и глубокий SWOT-анализ, приведены выводы, учитывающие специфику региона, дано описание долгосрочных тенденций, есть подробный SWOT или PEST-анализ
Критерий 2.2 Наличие анализа реализации предыдущих стратегий	Отсутствует	Есть упоминание и ссылки на анализ предыдущих мер и	Есть качественный анализ результатов предыдущих стратегий и выводы

		стратегий	
Критерий 2.3 Наличие альтернативных содержательных сценариев развития	Отсутствует	Сценарии развития есть, но представлены формально	Даны содержательные сценарии (развилки) и альтернативные варианты развития будущего. Данные сценарии имеют уникальное наименование, являются небанальными, учитывают специфику региона
Критерий 3. Анализ миссии, приоритетов и основных целей			
Критерий 3.1 Наличие миссии либо видения	Миссия и видение отсутствуют	1. Есть либо миссия, либо видение, но они не содержат уникальных преимуществ и роли региона во внешней среде. 2. Миссия не соответствует целям и приоритетам и/или являются набором общих слов	1. Есть миссия, отражающая роль и функции региона во внешней среде (или есть видение). 2. Миссия является уникальной, отражает специфику региона, его экономико-географическое положение и/или новые или исторически сложившиеся функции 3. Миссия консолидирует людей. 4. Миссия подкреплена результатами опросов населения и иными инструментами прямой демократии. В центре стратегии – человек.
Критерий 3.2 Соответствие миссии и целей развития	Прямого соответствия миссии (видения) и целей развития нет	Частичное соответствие миссии (видения) и целей развития	1. Миссия (видение) соответствуют целям развития 2. Цели или приоритеты развития города отражают его экономико-географическое положение 3. Цели или приоритеты развития города отражают его функции во внешней среде
Критерий 3.3 Наличие приоритетов развития региона	Приоритеты отсутствуют	Приоритеты есть, но описаны недостаточно четко, нет явного соответствия целям развития	1. Есть ограниченное количество приоритетов развития 2. Приоритеты соответствуют целям устойчивого развития 3. Приоритеты отражают функции города во внешней среде
Критерий 4. Наличие и качество целевых индикаторов. Отражение реального прогресса через индикаторы			
Критерий 4.1 Наличие индикаторов, измеряющих степень удовлетворенности населения	Индикаторы отсутствуют	Есть только один индикатор, измеряющий степень удовлетворенности населения	Есть 2 и более индикатора, измеряющих степень удовлетворенности населения
Критерий 4.2 Наличие индикаторов, напрямую отражающих действия властей	Индикаторы отсутствуют	Есть только один индикатор, однозначно измеряющий управленческое воздействие властей и реальные структурные сдвиги	Есть 2 и более индикатора, однозначно измеряющих управленческое воздействие властей и реальные структурные сдвиги
Критерий 4.3 Наличие комплексных интегрированных индикаторов, учитывающих социальные и экологические показатели	Индикаторы отсутствуют или 1-2 социальных и 1-2 экологических индикатора	Есть не менее 3 социальных и не менее 3 экологических индикаторов, но нет интегральных индикаторов	Есть хотя бы 1 интегральный индикатор, измеряющий социальные и экологические показатели
Критерий 5. Реализация стратегии, анализ ресурсов, механизм учета общественных интересов			
Критерий 5.1 Наличие раздела про организационный механизм реализации	Раздел отсутствует или написан	Есть краткое описание вопросов инфраструктурного	Есть качественно проработанный раздел, высокая проработанность вопросов инфраструктурного и кадрового

стратегии	формально	и кадрового обеспечения стратегии, кратко описаны сферы ответственности	обеспечения стратегии, указаны сферы ответственности
Критерий 5.2 Четкий финансовый план с указанием общей суммы затрат и источников финансирования, указаны принципы отбора проектов	Финансовый план отсутствует	Есть краткое описание и общая сумма затрат на реализацию стратегии	Есть качественно проработанный раздел с указанием источников финансирования по отдельным статьям затрат, указаны принципы отбора проектов, подробно проработаны вопросы финансового обеспечения стратегии, включая привлечение частных инвестиций
Критерий 5.3 Наличие раздела про учет общественных интересов, включая опросы, онлайн-голосования и т.п.	Раздел отсутствует	Есть отдельный параграф, краткое упоминание в тексте	Есть качественно проработанный раздел, где указан конкретный механизм учета общественных интересов и коррекции стратегии, приведены ссылки на опросы населения и иных механизмы обеспечения общественного участия
Критерий 6. Соответствие принципам зеленой экономики и устойчивого развития			
Критерий 6.1 Наличие разделов про охрану окружающей среды, природоохранных мероприятий, конкретные меры и решения	Разделы полностью отсутствуют, упоминаний о защите экологии очень мало	Есть краткое описание без указания конкретных мер, применен реактивный подход, направленный на ликвидацию существующих проблем, а не на предотвращение новых. Есть отдельные положения, посвященные охране окружающей среды.	1. Подробное описание природоохранных мер 2. Приведена общая концепция природоохранных мер 3. Есть конкретные меры и решения 4. Есть система предотвращения нанесения ущерба окружающей среды, например, пропаганда среди населения, поддержка экологического движения, профильные уроки в школе и т.п.
Критерий 6.2 Наличие разделов про развитие альтернативной энергетики, повышение энергоэффективности, внедрение энергосберегающих технологий и принципов проектирования	Разделы полностью отсутствуют	Есть краткое описание как минимум одного из перечисленных видов деятельности, применен реактивный подход –отсутствуют меры по сокращению потребления энергии	1. Есть подробное описание с указанием конкретных мер 2. Применен проактивный подход, предотвращение высокого энергопотребления, внедряются принципы естественного проектирования 3. Предусмотрены энергосберегающие технологии и/или развитие альтернативной энергетики
Критерий 6.3 Наличие мер по борьбе с мусором, предотвращению его появления, запрет бионеразлагаемой пластиковой упаковки, рекультивация свалок	Раздел полностью отсутствует	Есть краткое описание как минимум одного из перечисленных видов деятельности без указания конкретных мер, применен реактивный подход –отсутствуют меры по сокращению генерации мусора	1. Есть отдельная программа по борьбе с мусором, 2. Присутствуют решения, направленные на сокращение мусорных потоков, например, запрет бионеразлагаемой упаковки, отдельный сбор мусора 3. Подробно описаны меры и проекты по борьбе с мусором
Критерий 7. Агломерационные эффекты, районирование и межрегиональные связи			
Критерий 7.1 Есть блок по	Раздел полностью	Есть общее	Есть тщательно проработанный блок по

пространственному развитию	отсутствует	описание пространственного развития без указания конкретных деталей	пространственному развитию
Критерий 7.2 Даны стратегические ориентиры развития отдельных районов города	Раздел полностью отсутствует	Есть общее описание специализации районов города без указания конкретных деталей	Даны стратегические ориентиры и перспективы развития всех районов, указана специализация районов, приведены конкретные проекты и меры
Критерий 7.3 Даны межрегиональные проекты и связи	Раздел полностью отсутствует	Есть общее описание без указания конкретных деталей	Есть тщательно проработанный раздел с описанием связей с другими городами и регионами, конкретные проекты и меры
Критерий 8. Принципы градостроительства и организации городской среды			
Критерий 8.1 Указаны принципы развития городской среды, например, многоцентричность, тихий центр и интенсивное движение по окраинам, зеленые пешеходные улицы	Данные положения полностью отсутствуют	Есть отдельные упоминания о принципах развития, но они не собраны в отдельный раздел или раздел есть, но описание достаточно краткое	Раздел присутствует и качественно проработан, указано не менее 3 принципов развития
Критерий 8.2 Есть указание на сохранение идентичности и внешнего вида города, защиту культурно-исторического наследия	Данные положения полностью отсутствуют	В задачах кратко упомянуты идеи сохранения аутентичного облика городской среды, нет конкретны проектов и мер	1. Подробно описаны требования к внешнему виду города, указан принцип сохранения уникального внешнего вида городской среды 2. Есть программа защиты культурно-исторического наследия, указаны конкретные меры
Критерий 8.3 Есть система зонирования, указаны правила развития для каждой зоны, есть подробный план города с указанием приоритетов развития	Система зонирования отсутствует	Есть план города, но нет системы зонирования – правил застройки отдельных зон	Есть полноценная система зонирования или дана ссылка на нее (в отдельном документе)
Критерий 9. Развитие общественного транспорта, общественных пространств и города для пешеходов			
Критерий 9.1 Раздел про общественный транспорт	Раздел полностью отсутствует	Есть краткое описание, развития общественного транспорта, нет приоритета развития экологически чистых видов транспорта	1. Есть блок про общественный транспорт 2. Представлено подробное описание перспектив развития транспортной системы, включая развитие экологически чистых видов транспорта, умного транспорта и умных транспортных решений
Критерий 9.2 Развитие сети велодорожек и пешеходных дорожек	Раздел полностью отсутствует	Есть краткое описание, указание на необходимость развития велодорожек и/или пешеходных дорожек, что указано в задачах или приоритетах, но нет конкретных мер или их мало	Есть подробное описание, многократное упоминание в тексте стратегического документа, есть многочисленные конкретные планы и проекты, проекты отражены на карте
Критерий 9.3 Наличие	Раздел полностью	Принципов	1. Есть система мер или принципов

принципов проектирования городской среды и решений, направленных на создание города для пешеходов и комфортной городской среды	отсутствует	проектирования в явном виде не указано, но есть много проектов, задач, упоминаний в тексте конкретных мер и задач, которые их отражают, например, создание пешеходной среды	проектирования, направленного на приоритет пешеходного и велодвижения: ограничение скорости движения в центре, расширение пешеходной зоны улиц, введение платных парковок, ограничение на въезд в центр города, строительство наземных переходов, нулевая терпимость к ДТП и т.д. 2. Есть программа по созданию комфортной городской среды, развитие общественных пространств
Критерий 10. Инновационные сектора экономики и кластеры, промышленная и научно-технологическая политика			
Критерий 10.1 Есть стратегия развития цифрового города и/или умного города	Раздел полностью отсутствует	Есть отдельные упоминания о развитии электронных услуг, цифровой экономики или указание разработать аналогичную программу	Есть полноценная стратегия развития цифровой экономики в отдельном разделе или очень подробное описание в нескольких подразделах. Есть подробное описание цифрового (или умного) города и внедрения современных ИКТ-технологий, или ссылка на аналогичную программу
Критерий 10.2 Приоритетное развитие сфер деятельности с нулевыми или низкими вредными выбросами (торговля, сфера услуг, туризм и т.п.)	Раздел полностью отсутствует	Есть краткое описание развития сфер деятельности с нулевыми или низкими вредными выбросами	Есть подробное описание развития сфер деятельности с нулевыми или низкими вредными выбросами, есть конкретные проекты и меры, есть общая концепция развития
Критерий 10.3 Приоритетное развитие новых, высокотехнологичных инновационных производств. Наличие проектов развития или создания инновационных кластеров, бизнес-инкубаторов, научно-технических центров, упор на развитие ВУЗов и т.д.	Раздел полностью отсутствует	Есть упоминание инновационных кластеров, бизнес-инкубаторов, научно-технических центров, ВУЗов в задачах, но нет конкретных проектов и мер	1. Есть подробное описание нескольких видов деятельности, направленных на уход от старопромышленной модели 2. Есть подробная программа развития инновационных кластеров, бизнес-инкубаторов, научно-технических центров, ВУЗов в задачах, есть конкретные проекты и меры, есть общая концепция развития
Критерий 11. Уникальность, оригинальность стратегии			
Критерий 11.1 Наличие уникальных положений, разделов и элементов, отсутствующих в большинстве других стратегических документах	Отсутствуют	Есть, описание краткое.	Есть качественное подробное описание
Критерий 11.2 Уникальная специализация, миссия, видение, новые виды деятельности	Отсутствует	Есть отдельные уникальные элементы	Присутствуют уникальные, необычные виды специализации
Критерий 11.3. Амбициозность целей и широкомасштабность преобразований, направленных на усиление позиций муниципального образования в масштабе региона, страны или всего мира	Отсутствуют	Есть одна амбициозная цель	Есть несколько достаточно амбициозных целей, направленных на усиление позиции города в национальном масштабе

Источник: анализ авторов

2. Сравнительный анализ стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Российской Федерации

2.1. Анализ подходов к типологии городов Российской Федерации

Существует множество подходов к классификации и типологии городов. Ниже представлено несколько ключевых подходов, которые возможно использовать при решении задачи ограничения выборки городов для целей анализа их стратегий социально-экономического развития.

1. Классификация по типу муниципального образования и административной функции.

Муниципальные образования бывают 5 основных видов: сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения (внутригородское муниципальное образование города федерального значения). Независимо от типа муниципального образования согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития. Для целей анализа стратегий социально-экономического развития подходят два типа муниципальных образований – городские округа и городские поселения. Ключевое различие данных двух видов муниципальных образований состоит в том, что городское поселение входит в состав муниципального района, а городской округ является самостоятельным муниципальным образованием. Всего в России насчитывается 1113 городских округов и 1542 городских поселения. По административной функции можно выделить административные центры субъектов Российской Федерации и административные центры муниципальных образований.

2. Классификация по численности населения.

Принято выделять малые, средние и крупные города в зависимости от численности проживающего в них населения. На рисунках №1 и №2 ниже приведена графическая иллюстрация распределения числа городских округов и городских поселений по численности проживающего в них населения.

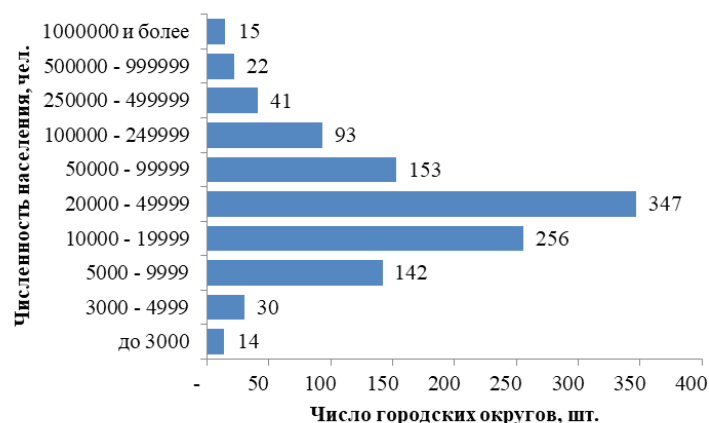


Рисунок 1 – Распределение численности городских округов по численности населения

Источник: составлено авторами по данным Росстата



Рисунок 2 – Распределение численности городских поселений по численности населения

Источник: составлено авторами по данным Росстата

Городских округов с населением более 250 тыс. чел. в России насчитывается 78 шт. – см. таблицу №3 ниже. Наибольшее число городских округов и городских поселений составляют населенные пункты с численностью населения от 5,0 до 50,0 тыс. чел. – около 1,8 тыс. шт. Распределение городов России по численности населения приведено в таблице №2 ниже.

Таблица 2 – Распределение городских округов и городских поселений Российской Федерации по численности населения

		Тип города	
		Городские округа	Городские поселения
Число городов - всего		1113	1542
в том числе	до 3000	14	216
	3000 - 4999	30	251

числом жителей, человек	5000 - 9999	142	469
	10000 - 19999	256	350
	20000 - 49999	347	193
	50000 - 99999	153	53
	100000 - 249999	93	10
	250000 - 499999	41	
	500000 - 999999	22	
	1000000 и более	15	

Источник: составлено авторами по данным Росстата

3. Классификация по экономической специализации городов.

Принято выделять различные специализации городов в зависимости от вклада определенных отраслей промышленности и сферы услуг в валовый территориальный продукт (если возможно его посчитать) или объем отгруженной продукции и предоставленных услуг. Также в ряде случаев возможно использовать показатель численности занятых в разрезе отраслей промышленности и сферы услуг в городе для определения специализации. На рисунке №4 ниже представлены крупнейшие 250 промышленных центров России на уровне городов. В целом можно выделить несколько типов экономической специализации городов: центры добычи полезных ископаемых, центры обрабатывающей промышленности, транспортные хабы, постиндустриальные центры (центры услуг, наукоемкие города).

Другой подход позволяет выделить преобладающие хозяйственные функции городов: 1) крупные индустриальные центры, играющие важнейшую роль в территориально разделении труда в масштабах всей страны или экономического района (Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск, Владивосток); 2) города с небольшими промышленными предприятиями, имеющие областное и районное значение (Брянск, Курск, Петрозаводск); 3) центры кооперирования промышленности (Елабуга, Нижний Новгород); 4) транспортные центры (Новороссийск, Находка) и 5) курорты (Пятигорск, Сочи, Ялта). Экономическая специализация также может определять монопрофильность или, наоборот, диверсифицированность экономики городов, что может служить еще одним признаком классификации.

4. Классификация по вкладу и роли в пространственном развитии страны

В зависимости от функций, которые выполняют города, можно выделить:

столичные города (Москва, Санкт-Петербург);

«комплексные города» (сочетают в себе целый ряд функций: экономические, административно-политические, культурные центры) в масштабах страны: города, оказывающие влияние на несколько субъектов Российской Федерации (Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Новосибирск, Владивосток, Ростов-на-Дону) и областного значения (Саратов, Брянск, Смоленск, Псков, Орёл).

центры специализации нескольких отраслей (двух и более): - центры тяжелой промышленности (Новокузнецк, Набережные Чалны, Нижний Тагил, Когалым), центры легкой промышленности (Иваново, Вышний Волочек, Павловский Посад, Ногинск); «смешанные» центры (Ярославль, Тверь);

индустриальные центры одной отрасли (Череповец, Шелехов, Пудож, Кондопога, Зеленодольск, Тольятти);

города с преобладанием непромышленных функций: преобладание сельскохозяйственных или лесохозяйственных отраслей с ориентацией на промышленные предприятия (первичная переработка сырья) (Туринск, Новая Ляля, Светогорск, Сяськ), города-аналоги предыдущей категории с активно развивающимися отраслями промышленности или развитыми транспортными функциями (Щигры, Фатеж), прочие непромышленные города («города-курорты», транспортные центры,

научно-экспериментальные и ряд других) (Сочи, Туапсе, Геленджик, Дубна, Обнинск, Черногловка, Находка, Унеча, Касторное);

города-пригороды (Наро-Фоминск, Пушкин, Ногинск, Клин, Дмитров, Сергиев-Посад);

5. Классификация по времени возникновения и другим историческим признакам

В качестве основного признака можно использовать преемственность городского развития:

города, возникающие на новом месте, где ранее не было поселений. В эту категорию включаются города регионов нового освоения или появившиеся вблизи старого населенного пункта (Магадан, Когалым, Нижневартовск, Нефтеюганск, Сусуман);

города, появившиеся на месте старых поселений, сел, рабочих поселков и т.д. (Кандалакша, Мурманск, Мончегорск);

обновленные старые города, которые получили новый стимул к росту (Казань, Ярославль, Ставрополь, Белгород);

старые города с медленными темпами развития (Курск);

депопулирующие (Курган и Брянск, Владимир, Тула, Липецк, Саратов, Волгоград).

6. Классификация по участию в агломерационных процессах

Города разделяются на входящие в агломерации и не входящие в агломерации. В зависимости от этого, формируется различная политика в области пространственного развития (транспортная сеть, промышленные кластеры и пр.). Помимо этого, важно определение факторов самодостаточности городов. Города могут классифицироваться в зависимости от их роли в агломерациях. Ключевые роли можно определить как центральный город (ядро агломерации), город-сателлит или пригород, административно не оформившиеся районы периферийной застройки (Харланд Барталомью).

7. Классификация по географическому расположению

С точки зрения особенностей экономического развития можно выделить города, располагающиеся в благоприятных или экстремальных природных условиях. Помимо этого, города с точки зрения географического расположения можно классифицировать по удаленности от рынков сбыта (приграничные города, города, расположенные в зоне влияния крупных агломераций и пр.).

8. Классификация по динамическим характеристикам (рост или снижение численности населения, промышленного потенциала и пр.).

9. Классификация по выполнению культурных функций:

религиозные центры (Сергеев-Посад, Валдай, Кириллов, Козельск)

университетские города (Томск, Новосибирск);

литературные и художественные центры (Павловский Посад, Городец, Гжель, Великий Устюг, Киров, Елец, Златоуст, Каргополь, Таганрог, Пятигорск, Торжок, Тамань, Ялта);

города-музеи (Волгоград, Москва, Санкт-Петербург, Кострома, Владимир, Суздаль, Углич);

города фестивалей и конгрессов (Красноярск, Москва, Санкт-Петербург, Казань, Екатеринбург).

В соответствии с представленными выше классификациями городов, при решении задачи создания оптимальной выборки городов для анализа стратегий социально-экономического развития предлагается использовать заданные параметры.

На первом этапе происходит выбор типа муниципального образования – городской округ (исключение из анализа городских поселений). На втором этапе ключевым критерием для рейтингования выборки городов принимается численность

постоянного населения как параметр объективно отражающий размер экономики городов (наблюдается достаточно высокий уровень корреляции между численностью населения города и размером его экономики с наличием эффектов роста подушевых показателей размера экономики города при увеличении абсолютных показателей размера экономики, что объясняется влиянием агломерационных эффектов).

Составленная выборка городов для целей анализа с учетом двухэтапной модели ограничения выборки представлена в таблице №3 ниже.

Таблица 3 – Городские округа Российской Федерации с численностью населения более 200 тыс. чел.

№ п/п	Города	Субъект РФ, в состав которого входит город	На 1 января	
			2018 года	2017 года
1	г. Москва	Город федерального значения Москва	12 506 468	12 380 664
2	г. Санкт-Петербург	Город федерального значения Санкт-Петербург	5 351 935	5 281 579
3	г. Новосибирск	Новосибирская область	1 612 833	1 602 915
4	г. Екатеринбург	Свердловская область	1 468 833	1 455 514
5	г. Нижний Новгород	Нижегородская область	1 259 013	1 261 666
6	г. Казань	Республика Татарстан	1 243 500	1 231 878
7	г. Челябинск	Челябинская область	1 202 371	1 198 858
8	г. Омск	Омская область	1 172 070	1 178 391
9	г. Самара	Самарская область	1 163 399	1 169 719
10	г. Ростов-на-Дону	Ростовская область	1 130 305	1 125 299
11	г. Уфа	Республика Башкортостан	1 120 547	1 115 560
12	г. Красноярск	Красноярский край	1 090 811	1 082 933
13	г. Пермь	Пермский край	1 051 583	1 048 005
14	г. Воронеж	Воронежская область	1 047 549	1 039 801
15	г. Волгоград	Волгоградская область	1 013 533	1 015 586
16	г. Краснодар	Краснодарский край	899 541	881 476
17	г. Саратов	Саратовская область	844 858	845 300
18	г. Тюмень	Тюменская область без автономных округов	768 358	744 554
19	г. Тольятти	Самарская область	707 408	710 567
20	г. Ижевск	Удмуртская Республика	648 213	646 277
21	г. Барнаул	Алтайский край	632 372	633 301
22	г. Ульяновск	Ульяновская область	626 540	624 518
23	г. Иркутск	Иркутская область	623 869	623 736
24	г. Хабаровск	Хабаровский край	618 150	616 242
25	г. Ярославль	Ярославская область	608 722	608 079
26	г. Владивосток	Приморский край	604 901	606 589
27	г. Махачкала	Республика Дагестан	596 356	592 976
28	г. Томск	Томская область	574 002	572 740
29	г. Оренбург	Оренбургская область	564 773	564 443
30	г. Кемерово	Кемеровская область	558 973	556 920
31	г. Новокузнецк	Кемеровская область	553 638	552 445
32	г. Рязань	Рязанская область	538 962	537 622
33	г. Астрахань	Астраханская область	533 925	532 504
34	г. Набережные Челны	Республика Татарстан	532 472	529 797
35	г. Пенза	Пензенская область	523 553	523 726
36	г. Липецк	Липецкая область	509 735	510 439
37	г. Киров	Кировская область	507 155	501 468
38	г. Чебоксары	Чувашская Республика	492 331	489 498
39	г. Тула	Тульская область	482 873	485 221

№ п/п	Города	Субъект РФ, в состав которого входит город	На 1 января	
			2018 года	2017 года
40	г. Калининград	Калининградская область	475 056	467 289
41	г. Балашиха	Московская область	468 221	450 771
42	г. Курск	Курская область	448 733	449 063
43	г. Севастополь	Город федерального значения Севастополь	436 670	428 753
44	г. Улан-Удэ	Республика Бурятия	434 869	431 922
45	г. Ставрополь	Ставропольский край	433 931	433 577
46	г. Сочи	Краснодарский край	424 281	411 524
47	г. Тверь	Тверская область	420 065	419 363
48	г. Магнитогорск	Челябинская область	416 521	418 241
49	г. Иваново	Ивановская область	406 113	406 933
50	г. Брянск	Брянская область	405 723	406 553
51	г. Белгород	Белгородская область	391 554	391 135
52	г. Сургут	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	366 189	360 590
53	г. Владимир	Владимирская область	357 024	356 168
54	г. Нижний Тагил	Свердловская область	353 950	355 693
55	г. Архангельск	Архангельская область без Ненецкого автономного округа	349 742	351 488
56	г. Чита	Забайкальский край	349 005	347 088
57	г. Симферополь	Республика Крым	341 799	341 155
58	г. Калуга	Калужская область	340 851	341 892
59	г. Смоленск	Смоленская область	330 025	329 853
60	г. Волжский	Волгоградская область	325 224	326 055
61	г. Саранск	Республика Мордовия	318 841	314 789
62	г. Курган	Курганская область	318 045	322 042
63	г. Череповец	Вологодская область	317 970	318 856
64	г. Орёл	Орловская область	315 308	318 633
65	г. Вологда	Вологодская область	312 420	313 012
66	г. Якутск	Республика Саха (Якутия)	311 760	307 911
67	г. Владикавказ	Республика Северная Осетия-Алания	306 258	306 978
68	г. Подольск	Московская область	302 831	299 660
69	г. Грозный	Чеченская Республика	297 137	291 687
70	г. Мурманск	Мурманская область	295 374	298 096
71	г. Тамбов	Тамбовская область	293 661	290 365
72	г. Стерлитамак	Республика Башкортостан	279 626	280 233
73	г. Петрозаводск	Республика Карелия	279 190	278 551
74	г. Кострома	Костромская область	277 280	277 648
75	г. Нижневартовск	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	275 429	274 575
76	г. Новороссийск	Краснодарский край	273 278	270 774
77	г. Йошкар-Ола	Республика Марий Эл	268 272	266 675
78	г. Химки	Московская область	250 688	244 668
79	г. Таганрог	Ростовская область	249 848	250 287
80	г. Комсомольск-на-Амуре	Хабаровский край	248 254	249 810
81	г. Сыктывкар	Республика Коми	245 083	244 646
82	г. Нальчик	Кабардино-Балкарская Республика	239 300	239 200
83	г. Нижнекамск	Республика Татарстан	237 942	237 250
84	г. Шахты	Ростовская область	233 814	235 492
85	г. Дзержинск	Нижегородская область	230 639	231 797
86	г. Братск	Иркутская область	229 286	231 602

№ п/п	Города	Субъект РФ, в состав которого входит город	На 1 января	
			2018 года	2017 года
87	г. Орск	Оренбургская область	229 255	230 414
88	г. Энгельс	Саратовская область	226 176	225 752
89	г. Ангарск	Иркутская область	225 772	226 374
90	г. Благовещенск	Амурская область	225 091	224 419
91	г. Старый Оскол	Белгородская область	224 153	223 360
92	г. Королёв	Московская область	222 952	221 797
93	г. Великий Новгород	Новгородская область	222 868	222 594
94	г. Мытищи	Московская область	211 606	205 397
95	г. Псков	Псковская область	210 501	209 840
96	г. Люберцы	Московская область	202 918	197 705
97	г. Бийск	Алтайский край	201 914	203 108

Источник: составлено авторами по данным Росстата

2.2. Интегральная оценка стратегий социально-экономического развития российских городов

Для детального поэлементарного качественного анализа были выбраны стратегии муниципальных образований – перспективных минерально-сырьевых центров экономического роста субъектов Российской Федерации, которые призваны обеспечить вклад в экономический рост Российской Федерации более 0,2% ежегодно. Список данных центров представлен в разделе № IV «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»².

Кроме того, в данный список были добавлены еще несколько городов России: Барнаул, Ярославль, Волгоград и Тольятти; таким образом, всего было отобрано 22 города для проведения качественного поэлементарного анализа.

Предложенный список муниципальных образований был выбран по следующим критериям:

- выбранные муниципальные образования имеют стратегии социально-экономического развития, проработанные на достаточно высоком уровне;
- стратегии развития выбранных муниципальных образований имеют несколько положений, которые являются уникальными и которые можно отнести к лучшим российским практикам;
- в список включены достаточно крупные, промышленно развитые города или быстро растущие перспективные научные центры с достаточно высоким уровнем обеспеченности ресурсами на развитие, что дает возможность сравнивать их стратегии социально-экономического развития между собой;
- в список включены города с богатым культурно-историческим наследием (г. Ярославль, г. Иркутск, г. Санкт-Петербург);
- в список включены сравнительно небольшие старопромышленные города с качественно проработанной стратегией социально-экономического развития, соответствующей лучшим мировым практикам;
- среди отобранных городов есть муниципальные образования разного размера по численности населения – как крупные (более 5 млн. человек, город Санкт-Петербург), так и сравнительно небольшие, с численностью населения порядка 100 тыс. человек (г. Гатчина), что дает возможность получить картину стратегического планирования в российских городах разного масштаба;

² Утверждена распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»

- в список включены города, расположенные в разных частях Российской Федерации, в разных климатических зонах и практически во всех федеральных округах (кроме Северо-Кавказского), что дает возможность составить общую картину ситуации со стратегическим планированием в национальном масштабе.

К сожалению, в список городов, отобранных для проведения анализа, не удалось включить г. Москву. Проблема состоит в том, что у столицы России до сих пор нет утвержденной стратегии социально-экономического развития; есть только проект Концепции «Умный город - Москва», который определяет цели, задачи и направления дальнейшего развития Москвы как инновационного умного города будущего, а также проект «Стратегии социально-экономического развития Москвы на период до 2025 года»³. Таким образом, столица России, которая исторически служит примером и ориентиром для других российских городов, не подает позитивного примера в сфере стратегического планирования.

Нужно подчеркнуть, что отсутствие у столицы России утвержденной стратегии социально-экономического развития можно рассматривать как факт, грубо противоречащий действующему законодательству. А именно, г. Москва является субъектом Российской Федерации, который, как и другие субъекты, обязан иметь стратегию социально-экономического развития согласно Федеральному закон № 172-ФЗ⁴.

Кроме того, на момент проведения анализа отсутствовала утвержденная стратегия социально-экономического развития у города Тюмени, удалось найти только проект Стратегии социально-экономического развития города Тюмени до 2020 года; соответственно, Тюмень также не вошла в список отобранных для проведения анализа городов. Итоговый список городов, отобранных для проведения анализа, представлен в таблице №4 ниже.

Таблица 4 – Города, выбранные для углубленного анализа стратегий социально-экономического развития

Город	Федеральный округ	Субъект федерации	Население, человек
г. Санкт-Петербург	Северо-Западный	г. Санкт-Петербург	5 351 935
г. Новосибирск	Сибирский	Новосибирская область	1 612 833
г. Екатеринбург	Уральский	Свердловская область	1 468 833
г. Нижний Новгород	Приволжский	Нижегородская область	1 259 013
г. Казань	Приволжский	Татарстан	1 243 500
г. Челябинск	Уральский	Челябинская область	1 202 371
г. Самара	Приволжский	Самарская область	1 163 399
г. Ростов-на-Дону	Южный	Ростовская область	1 130 305
г. Уфа	Приволжский	Башкортостан	1 120 547
г. Красноярск	Сибирский	Красноярский край	1 090 811
г. Пермь	Приволжский	Пермский край	1 051 583
г. Воронеж	Центральный	Воронежская область	1 047 549
г. Волгоград	Южный	Волгоградская область	1 013 533
г. Краснодар	Южный	Краснодарский край	899 541
г. Саратов	Приволжский	Саратовская область	844 858

³ См подробнее на официальном сайте Правительства Москвы [электронный ресурс] URL: <https://strategy24.ru/moscow/documents>

⁴ Федеральный Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», принят Государственной Думой 20 июня 2014 года, одобрен Советом Федерации 25 июня 2014 года

г. Тольятти	Приволжский	Самарская область	707 408
г. Барнаул	Сибирский	Алтайский край	632 372
г. Иркутск	Сибирский	Иркутская область	623 869
г. Ярославль	Центральный	Ярославская область	608 722
г. Владивосток	Дальневосточный	Приморский край	604 901
г. Томск	Сибирский	Томская область	574 002
г. Гатчина	Северо-Западный	Ленинградская область	92 566

Источник: анализ авторов

Выбранные муниципальные образования-центры экономического роста представлены на рисунке ниже, размеры кружков соответствуют численности населения. Как показано на рисунке, отобраны достаточно крупные города с населением порядка миллиона человек, причем они расположены, в основном, в центральной части страны и у ее юго-восточных границ – см. рисунок №3 ниже.

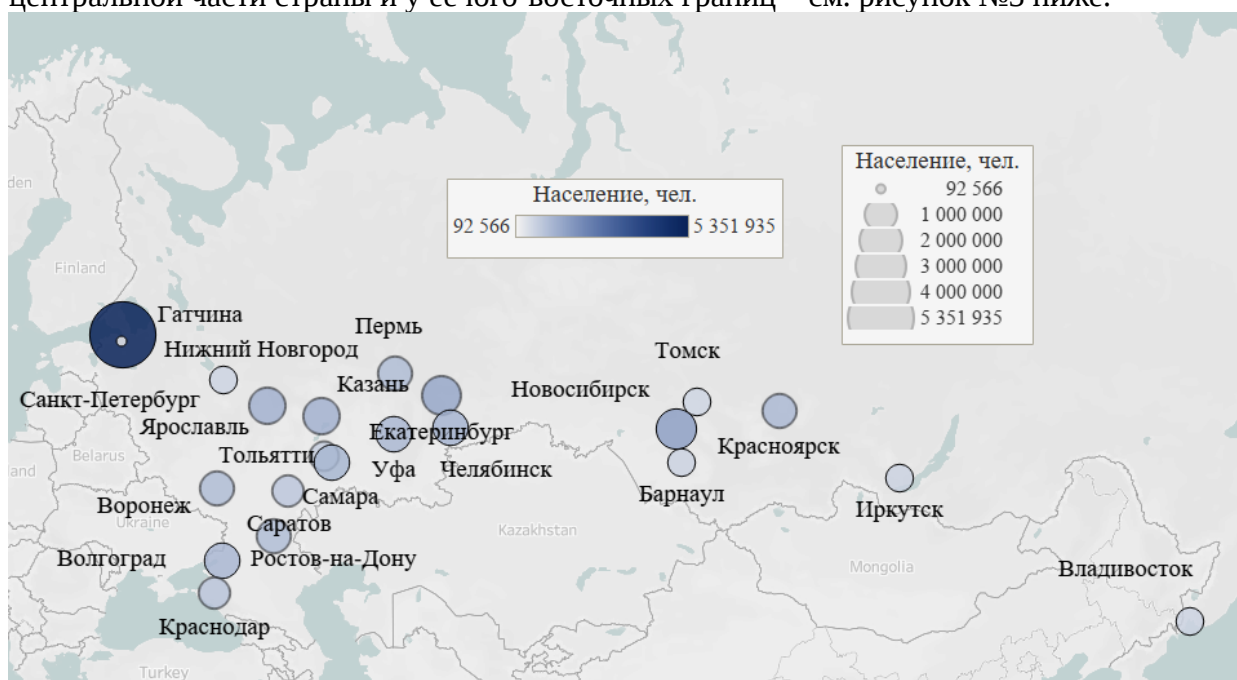
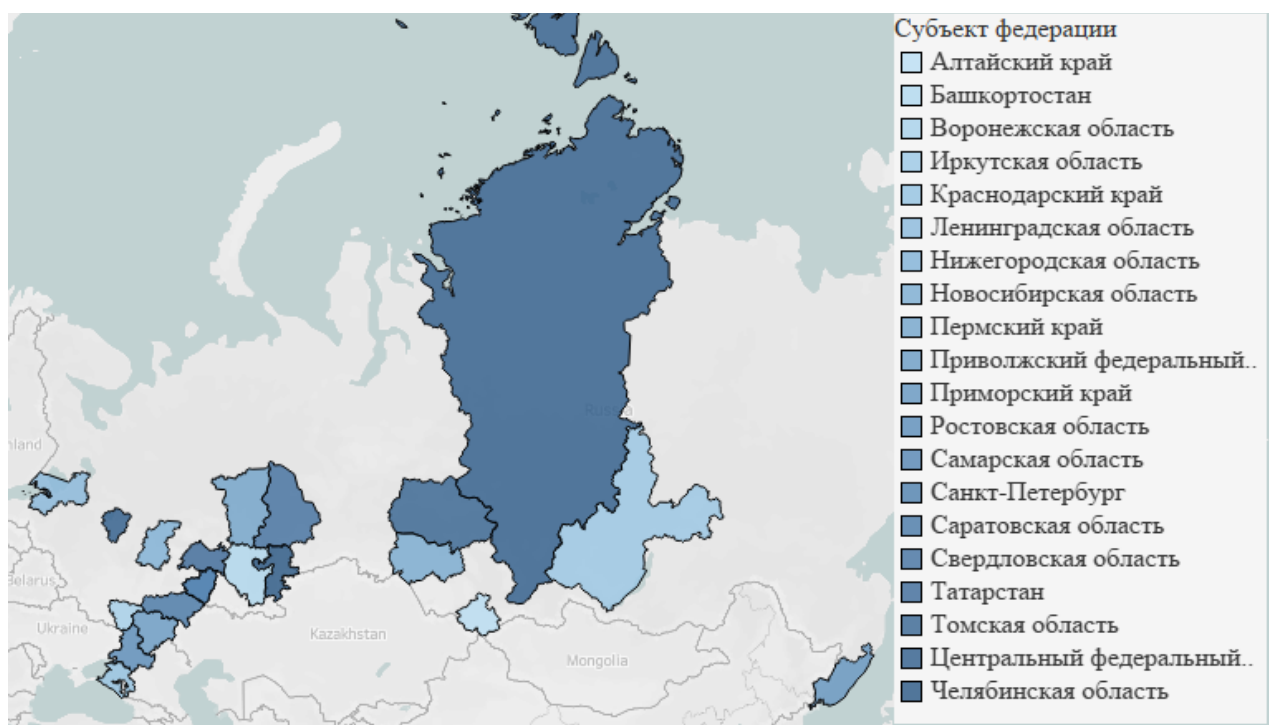


Рисунок 3 – Города Российской Федерации, выбранные для углубленного анализа стратегий социально-экономического развития

Источник: анализ авторов

На рисунке №4 ниже представлены субъекты Российской Федерации, в которых расположены выбранные для анализа города.



**Рисунок 4 – Субъекты Российской Федерации, в которых расположены
выбранные города**

Источник: анализ авторов

Таким образом, авторами был проведен поэлементарный анализ по 11 критериям стратегий социально-экономического развития 22 российских городов, которыми являются следующие: Барнаул, Владивосток, Волгоград, Воронеж, Гатчина, Екатеринбург, Иркутск, Казань, Краснодар, Красноярск, Нижний Новгород, Новосибирск, Пермь, Ростов-на-Дону, Самара, Санкт-Петербург, Саратов, Тольятти, Томск, Уфа, Челябинск и Ярославль.

Интегральная оценка рассмотренных стратегий представлена в таблице №5 ниже.

Таблица 5 – Интегральная оценка Стратегий развития городов Российской Федерации

Критерий	Минимум	Среднее значение	Максимум
Критерий 1. Понятность и конкретность стратегии	1	2.64	6
Критерий 1.1. Учет общественных интересов, наличие ссылок на результаты опросов	0	1.05	2
Критерий 1.2. Наличие презентации, буклета или краткой версии стратегии на сайте администрации	0	0.50	2
Критерий 1.3. Логичность, понятность, обращение к целевым адресным группам: инвесторам, жителям, представителям бизнеса	0	1.09	2
Критерий 2. Наличие анализа ситуации и содержательных сценариев развития региона	1	3.23	6
Критерий 2.1 Наличие содержательной диагностики текущей экономической ситуации	1	1.77	2
Критерий 2.2 Наличие анализа реализации предыдущих стратегий	0	0.41	2
Критерий 2.3 Наличие альтернативных содержательных сценариев развития	0	1.05	2

Критерий	Минимум	Среднее значение	Максимум
Критерий 3. Анализ миссии, приоритетов и основных целей	3	4.95	6
Критерий 3.1 Наличие миссии либо видения	1	1.59	2
Критерий 3.2 Соответствие миссии и целей развития	1	1.73	2
Критерий 3.3 Наличие приоритетов развития региона	1	1.64	2
Критерий 4. Наличие и качество целевых индикаторов. Отражение реального прогресса через индикаторы	0	2.82	6
Критерий 4.1 Наличие индикаторов, измеряющих степень удовлетворенности населения	0	0.86	2
Критерий 4.2 Наличие индикаторов, напрямую отражающих действия властей	0	1.68	2
Критерий 4.3 Наличие комплексных интегрированных индикаторов, учитывающих социальные и экологические показатели	0	0.27	2
Критерий 5. Реализация стратегии, анализ ресурсов, механизм учета общественных интересов	0	2.86	6
Критерий 5.1 Наличие раздела про организационный механизм реализации стратегии	0	1.41	2
Критерий 5.2 Четкий финансовый план с указанием общей суммы затрат и источников финансирования, указаны принципы отбора проектов	0	0.50	2
Критерий 5.3 Наличие раздела про учет общественных интересов, включая опросы, онлайн-голосования и т.п.	0	0.95	2
Критерий 6. Соответствие принципам зеленой экономики и устойчивого развития	1	3.73	6
Критерий 6.1 Наличие разделов про охрану окружающей среды, природоохранных мероприятий, конкретные меры и решения	0	1.36	2
Критерий 6.2 Наличие разделов про развитие альтернативной энергетики, повышение энергоэффективности, внедрение энергосберегающих технологий и принципов проектирования	0	1.27	2
Критерий 6.3 Наличие мер по борьбе с мусором, предотвращению его появления, запрет бионеразлагаемой пластиковой упаковки, рекультивация свалок	0	1.09	2
Критерий 7. Агломерационные эффекты, районирование и межрегиональные связи	1	2.86	6
Критерий 7.1 Есть блок по пространственному развитию	0	1.09	2
Критерий 7.2 Даны стратегические ориентиры развития отдельных районов города	0	0.45	2
Критерий 7.3 Даны межрегиональные проекты и связи	1	1.32	2
Критерий 8. Принципы градостроительства и организации городской среды	0	2.36	5
Критерий 8.1 Указаны принципы развития городской среды, например, многоцентричность, тихий центр и интенсивное движение по окраинам, зеленые пешеходные улицы	0	0.86	2
Критерий 8.2 Есть указание на сохранение идентичности и внешнего вида города, защиту культурно-исторического наследия	0	1.32	2
Критерий 8.3 Есть система зонирования, указаны правила развития для каждой зоны, есть подробный план	0	0.18	2

Критерий	Минимум	Среднее значение	Максимум
города с указанием приоритетов развития			
Критерий 9. Развитие общественного транспорта, общественных пространств и города для пешеходов	0	3.32	6
Критерий 9.1 Раздел про общественный транспорт	0	1.45	2
Критерий 9.2 Развитие сети велодорожек и пешеходных дорожек	0	1.23	2
Критерий 9.3 Наличие принципов проектирования городской среды и решений, направленных на создание города для пешеходов и комфортной городской среды	0	0.64	2
Критерий 10. Инновационные сектора экономики и кластеры, промышленная и научно-технологическая политика	2	4.23	6
Критерий 10.1 Есть стратегия развития цифрового города и/или умного города	0	1.18	2
Критерий 10.2 Приоритетное развитие сфер деятельности с нулевыми или низкими вредными выбросами (ИТ, высокие технологии, туризм и т.п.)	0	1.32	2
Критерий 10.3 Приоритетное развитие новых, высокотехнологичных инновационных производств. Наличие проектов развития или создания инновационных кластеров, бизнес-инкубаторов, научно-технических центров, упор на развитие ВУЗов и т.д.	1	1.73	2
Критерий 11. Уникальность, оригинальность стратегии	1	3.64	6
Критерий 11.1 Наличие уникальных положений, разделов и элементов, отсутствующих в большинстве других стратегических документах	1	1.50	2
Критерий 11.2 Уникальная специализация, миссия, видение, новые виды деятельности	0	0.95	2
Критерий 11.3. Амбициозность целей и широкомасштабность преобразований, направленных на усиление позиций муниципального образования в масштабе региона, страны или всего мира	0	1.18	2

Источник: анализ авторов

Если обратиться к анализу средних значений критериев для проанализированных стратегий, то можно видеть, что в целом стратегии являются сбалансированными, то есть в большей или меньшей степени содержащими все необходимые для анализа элементы.

При этом самый минимальный средний балл был получен по следующим критериям: № 8 «Принципы градостроительства и организации городской среды» - 2,36 балла, №1 «Понятность и конкретность стратегии» - 2,64 балла, №4 «Наличие и качество целевых индикаторов. Отражение реального прогресса через индикаторы» - 2,82 балла, №5 «Реализация стратегии, анализ ресурсов, механизм учета общественных интересов» - 2,86 балла, а также критерию №7 «Агломерационные эффекты, районирование и межрегиональные связи» - 2,86 балла.

Таким образом, в целом российские стратегии производят впечатление сложных, ориентированных на узких специалистов трудночитаемых документов, написанных сухим академическим языком, что затрудняет их восприятие (Критерий №1 «Понятность и конкретность стратегии» набрал в среднем 2,64 балла из 6 возможных). В том числе, по критерию №1.2 «Наличие презентации, буклета или краткой версии стратегии на сайте администрации», в среднем, было набрано только 0,50 балла, что

говорит о преимущественно ведомственном характере стратегий, незаинтересованности городских администраций в публичном характере взятых обязательств – см. рисунок №5 ниже.



Рисунок 5 – Сравнение российских стратегий устойчивого развития крупнейших мегаполисов по 11 критериям, максимальная оценка -6 баллов

Источник: составлено авторами

Вывод предыдущего абзаца подтверждает и низкое значение – 0,41 балла по критерию №2.2 «Наличие анализа реализации предыдущих стратегий». Другими словами, власти не работают над анализом эффективности принятых мер и исправлением ошибок, «забывая» про уже утвержденные ранее документы стратегического развития.

Крайне низкий балл получен и по критерию №4.3 «Наличие комплексных интегрированных индикаторов, учитывающих социальные и экологические показатели». Это свидетельствует о том, что в большинстве стратегий представлены стандартные экономические индикаторы, например, рост валового регионального продукта, доходов населения или промышленного производства как ключевых показателей прогресса. Индикаторы, которые сегодня широко представлены в зарубежных стратегиях – индекс истинного развития, индексы счастья и качества жизни и т.д. практически не используются.

Другой существенный недостаток отечественных стратегий – отсутствие или достаточно слабая проработка блока территориального развития. Как правило, в стратегических документах отсутствует детализации до уровня отдельных городских районов: среднее значение по критерию №8.3 «Есть система зонирования, указаны правила развития для каждой зоны, есть подробный план города с указанием приоритетов развития» составляет всего 0,18.

Возможно, предполагается, что данные направления будут представлены в генеральных планах, однако генеральные планы не решают задачи стратегического развития и не содержат приоритетные направления отдельных районов города. Во многих зарубежных стратегиях, например, в стратегии Вены представлена система перспективного зонирования для отдельных районов. Значение связанного критерия

№7.2 «Даны стратегические ориентиры развития отдельных районов города» также невелико и составляет всего 0,45.

Наконец, очевидный провал наблюдается с точки зрения описания принципов проектирования городской среды и решений, направленных на создание городов для пешеходов и в целом комфортной городской среды. Значение соответствующего критерия №8.1 составляет всего 0.86 баллов из 6 возможных. Это говорит о непонимании властями современной политики по созданию комфортной, человеко-ориентированной городской среды, и, как следствие, отсутствию преемственности в принимаемых решениях по территориально-транспортному развитию города, хотя цена ошибочного принятия подобных решений достаточно высока.

2.3. Интегральная оценка стратегий социально-экономического развития крупнейших мегаполисов мира

Для поэлементарного анализа были отобраны стратегии устойчивого развития 13 крупнейших городов мира, которыми являются Берлин, Бристоль, Веллингтон, Вена, Канберра, Лондон, Мельбурн, Нью-Йорк, Сидней, Сингапур, Стокгольм, Хельсинки и Цюрих. Список зарубежных городов, отобранных для проведения анализа, и их характеристики представлены в таблице №6 ниже.

Таблица 6 – Города, выбранные для углубленного анализа стратегий социально-экономического развития

Город	Страна	Население, человек.	Рейтинг качества жизни Mercer 2019, место	Рейтинг GaWC 2018
Лондон	Великобритания	8 416 999	41	Alpha ++
Нью-Йорк	США	8 398 748	44	Alpha ++
Сидней	Австралия	5 480 000	11	Alpha +
Сингапур	Сингапур	5 312 400	25	Alpha +
Мельбурн	Австралия	5 000 000	17	Alpha
Берлин	Германия	3 469 849	13	Beta
Вена	Австрия	1 840 573	1	Alpha –
Стокгольм	Швеция	1 608 037	23	Alpha –
Хельсинки	Финляндия	1 292 232	31	Beta-
Канберра	Австралия	452 497	30	Sufficiency
Бристоль	Великобритания	450 000	-	-
Веллингтон	Новая Зеландия	413 012	15	Gamma
Цюрих	Швейцария	405 836	2	Alpha

Источник: анализ авторов, рейтинги Mercer 2019, GaWC 2018

Данные 13 городов были отобраны на базе следующих критериев:

выбранные города имеют стратегии или планы устойчивого социально-экономического развития, проработанные на достаточно высоком уровне;

в список включены как достаточно крупные промышленно развитые города с населением свыше 1 млн. человек, так и сравнительно небольшие города, что позволяет сравнить их с российскими городами;

в список включены города разных стран и континентов, включая Америку, Азию, Новую Зеландию и Австралию, что позволяет расширить географические рамки анализа, а также портовые города (Лондон, Нью-Йорк, Бристоль) и мегаполисы, находящиеся в глубине суши;

12 из 13 выбранных городов входят в топ-50 лучших в рейтинге качества жизни Mercer 2019, причем занимают в нем разные места, чтобы показать практики стратегического планирования у городов с разным уровнем качества жизни;

в список включены 8 так называемых глобальных альфа-городов, то есть крупнейших мегаполисов мира, считающийся важным элементом мировой экономической системы, которые имеют ключевое значение для крупных регионов Земли и оказывает на них значительное политическое, экономическое или культурное влияние, согласно рейтингу аналитического центра при Университете Лафборо Globalization and World Cities, GaWC (Москва также входит в число альфа-городов (Alpha), Санкт-Петербург-в категорию гамма (gamma), Новосибирск –в категорию Sufficiency⁵);

для полноты картины в список был включен город Бристоль, который не входит в мировые рейтинги, как и большинство российских городов, но отличается оригинальной стратегией развития (содержит лучшие практики).

В соответствии с выбранными критериями, в число отобранных вошли как крупные города-миллионники (такие, как Лондон, Нью-Йорк, Сидней, Сингапур, Мельбурн), так и сравнительно небольшие компактные города –Бристоль, Веллингтон, Канберра, что позволяет проводить сравнение с российскими городами разного размера. Кроме того, в список отобранных вошли города с разными климатическими, экономическими, экологическими и социальными проблемами, что также позволяет проследить их отражение в стратегиях и планах устойчивого развития.

Так, например, в Нью-Йорке достаточно остро стоит проблема сегрегации и высокого уровня преступности среди цветного населения, в то время как в Сингапуре приходится решать задачу обеспечения города пресной водой.

Кроме того, выбранные города обладают отличительными особенностями, которые удачно и полно отражены в их стратегиях устойчивого развития. Так, например, столица Австралии Канберра включает широкую зону низкоэтажной застройки (более характерной для деревни), что требует отдельной стратегии для развития центра города. А Швейцарский город Цюрих, широко известный как мировой финансовый центр, для диверсификации экономики планирует развитие отраслевых кластеров, что, по замыслу разработчиков стратегии, сделает город более устойчивым к экономическим кризисам.

Интересен также и опыт сравнительно небольшого по численности населения Бристоля, где на практике реализован режим нулевой терпимости к ДТП, и уже много лет отсутствуют дорожно-транспортные происшествия со смертельным исходом.

Для стратегий отобранных 13 городов был проведен поэлементарный анализ по всем 11 критериям: 5 основным, 5 дополнительным, и 11-му критерию, измеряющему уникальность и оригинальность стратегии, и по каждому критерию были рассчитаны минимальный, максимальный и средний баллы.

Интегральная оценка полученных результатов представлена в таблице №7 ниже.

Таблица 7 – Интегральная оценка Стратегий социально-экономического развития крупнейших мегаполисов мира

Критерий	Минимум	Среднее значение	Максимум
Критерий 1. Понятность и конкретность стратегии	2	4.08	6
Критерий 1.1. Учет общественных интересов, наличие ссылок на результаты опросов	0	1.23	2
Критерий 1.2. Наличие презентации, буклета или краткой версии стратегии на сайте администрации	0	1.31	2

⁵ Sufficiency -города, которые имеют достаточный уровень услуг, чтобы не быть явно зависимыми от мировых городов

Критерий 1.3. Логичность, понятность, обращение к целевым адресным группам: инвесторам, жителям, представителям бизнеса	1	1.54	2
Критерий 2. Наличие анализа ситуации и содержательных сценариев развития региона	0	1.77	4
Критерий 2.1 Наличие содержательной диагностики текущей экономической ситуации	0	1.23	2
Критерий 2.2 Наличие анализа реализации предыдущих стратегий	0	0.54	2
Критерий 2.3 Наличие альтернативных содержательных сценариев развития	0	0	-
Критерий 3. Анализ миссии, приоритетов и основных целей	1	4.92	6
Критерий 3.1 Наличие миссии либо видения	0	1.69	2
Критерий 3.2 Соответствие миссии и целей развития	0	1.69	2
Критерий 3.3 Наличие приоритетов развития региона	1	1.54	2
Критерий 4. Наличие и качество целевых индикаторов. Отражение реального прогресса через индикаторы	0	1.54	4
Критерий 4.1 Наличие индикаторов, измеряющих степень удовлетворенности населения	0	0.31	2
Критерий 4.2 Наличие индикаторов, напрямую отражающих действия властей	0	1.08	2
Критерий 4.3 Наличие комплексных интегрированных индикаторов, учитывающих социальные и экологические показатели	0	0.15	2
Критерий 5. Реализация стратегии, анализ ресурсов, механизм учета общественных интересов	0	3.00	5
Критерий 5.1 Наличие раздела про организационный механизм реализации стратегии	0	1.54	2
Критерий 5.2 Четкий финансовый план с указанием общей суммы затрат и источников финансирования, указаны принципы отбора проектов	0	0.23	2
Критерий 5.3 Наличие раздела про учет общественных интересов, включая опросы, онлайн-голосования и т.п.	0	1.31	2
Критерий 6. Соответствие принципам зеленой экономики и устойчивого развития	2	4.92	6
Критерий 6.1 Наличие разделов про охрану окружающей среды, природоохранных мероприятий, конкретные меры и решения	1	1.69	2
Критерий 6.2 Наличие разделов про развитие альтернативной энергетики, повышение энергоэффективности, внедрение энергосберегающих технологий и принципов проектирования	1	1.77	2
Критерий 6.3 Наличие мер по борьбе с мусором, предотвращению его появления, запрет бионеразлагаемой пластиковой упаковки, рекультивация свалок	0	1.46	2
Критерий 7. Агломерационные эффекты, районирование и межрегиональные связи	0	3.23	6
Критерий 7.1 Есть блок по пространственному развитию	0	1.15	2
Критерий 7.2 Даны стратегические ориентиры развития отдельных районов города	0	1.00	2
Критерий 7.3 Даны межрегиональные проекты и связи	0	1.08	2
Критерий 8. Принципы градостроительства и организации городской среды	1	3.92	6
Критерий 8.1 Указаны принципы развития городской среды, например, многоцентричность, тихий центр и интенсивное движение по окраинам, зеленые пешеходные улицы	0	1.62	2
Критерий 8.2 Есть указание на сохранение идентичности и внешнего вида города, защиту культурно-исторического наследия	0	1.31	2
Критерий 8.3 Есть система зонирования, указаны правила развития для каждой зоны, есть подробный план города с указанием приоритетов развития	0	1.00	2
Критерий 9. Развитие общественного транспорта, общественных пространств и города для пешеходов	3	5.08	6
Критерий 9.1 Раздел про общественный транспорт	1	1.77	2
Критерий 9.2 Развитие сети велодорожек и пешеходных дорожек	1	1.62	2

Критерий 9.3 Наличие принципов проектирования городской среды и решений, направленных на создание города для пешеходов и комфортной городской среды	1	1.69	2
Критерий 10. Инновационные сектора экономики и кластеры, промышленная и научно-технологическая политика	2	4.62	6
Критерий 10.1 Есть стратегия развития цифрового города и/или умного города	0	1.38	2
Критерий 10.2 Приоритетное развитие сфер деятельности с нулевыми или низкими вредными выбросами (ИТ, высокие технологии, туризм и т.п.)	1	1.62	2
Критерий 10.3 Приоритетное развитие новых, высокотехнологичных инновационных производств.	1	1.62	2
Критерий 11. Уникальность, оригинальность стратегии	2	4.54	6
Критерий 11.1 Наличие уникальных положений, разделов и элементов, отсутствующих в большинстве других стратегических документах	0	1.62	2
Критерий 11.2 Уникальная специализация, миссия, видение, новые виды деятельности	0	1.23	2
Критерий 11.3. Амбициозность целей и широкомасштабность преобразований, направленных на усиление позиций муниципального образования в масштабе региона, страны или всего мира	1	1.69	2

Источник: анализ авторов

3. Сравнительный анализ стратегий социально-экономического развития сопоставимых городов России и других стран мира

3.1. Общая оценка

Результаты сравнительного анализа российских и зарубежных стратегий устойчивого развития крупнейших городов мира приведены на диаграмме ниже. Как показано на диаграмме, стратегические документы российских городов значительно превосходят зарубежные аналоги только по двум критериям: критерию № 2, «Наличие анализа ситуации и содержательных сценариев развития региона», и критерию № 4 «Наличие и качество целевых индикаторов». Еще по двум направлениям результаты примерно одинаковые – это видение будущего и механизм реализации Стратегии – см. рис. №6 ниже.

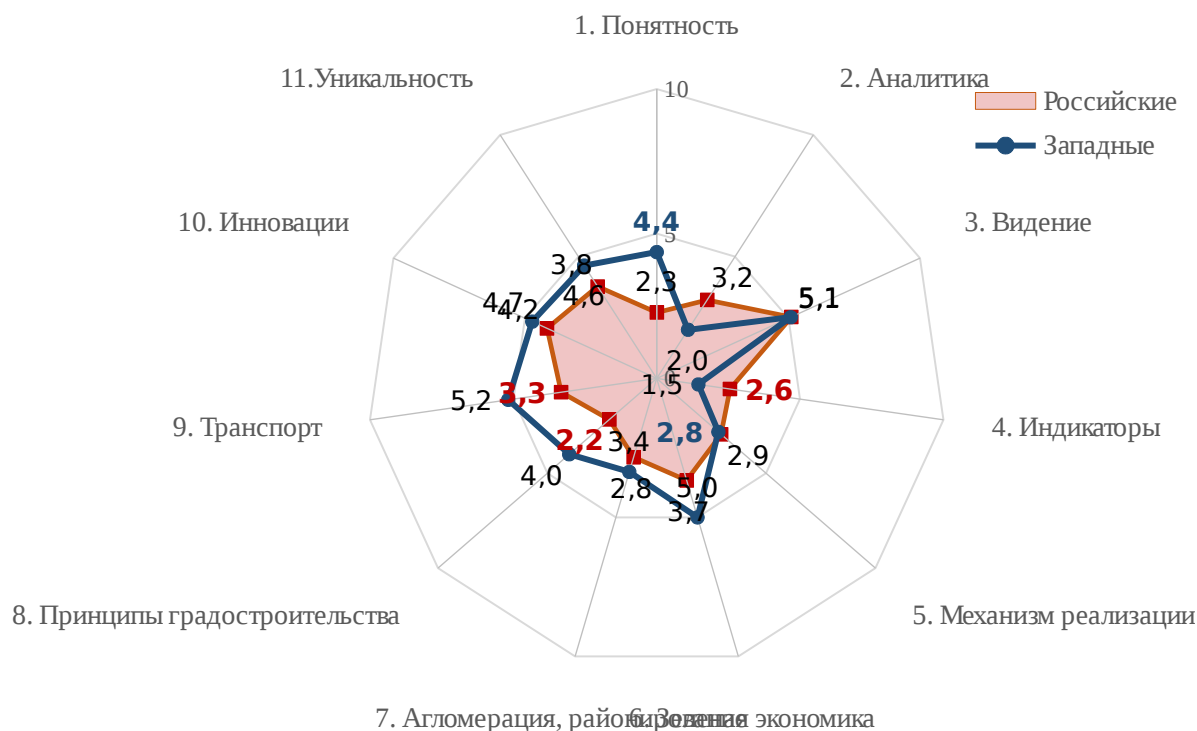


Рисунок 6 – Сравнение российских и зарубежных стратегий устойчивого развития крупнейших мегаполисов по 11 критериям, максимальная оценка -6 баллов

Источник: составлено авторами

Однако по остальным критериям российские стратегические документы значительно уступают зарубежным, в особенности, по критерию №1 «Понятность и конкретность стратегии», критерию №6 «Соответствие принципам зеленой экономики и устойчивого развития», а также критерию №8 «Принципы градостроительства и организации городской среды». Кроме того, в среднем зарубежные стратегии более уникальные и оригинальные, чем их российские аналоги. В значительной степени

различия западных и российских стратегий во многом связаны с ролью стратегических документов в система планирования. За рубежом Стратегия представляет собой навигационный документ верхнего уровня, задающий видение, цели и общие приоритеты развития, который связывает в единое целое узкотематические стратегии, планы и программы.

В России во многих случаях стратегии, планы и программы второго уровня не разработаны (или есть, но они не систематизированы, их мало), поэтому Стратегия содержит не только видение и долгосрочные цели развития, но и элементы стратегий, планов и программ второго уровня. Разные функции стратегических документов обуславливают и их различия – см. таблицу №8 ниже.

Таблица 8 – Интегральная оценка Стратегий социально-экономического развития крупнейших мегаполисов мира

Отличие	Российские стратегии	Зарубежные стратегии
Роль документа в системе стратегического планирования	Один из немногих документов, выполняющий основные функции	Навигация по тематическим стратегиям, планам и программам второго уровня
Представление на городской сайте администрации	Мало информации или она отсутствует, просто есть документ	Раздел на сайте городской администрации выполняет навигационную функцию по основной Стратегии и планам, программам второго уровня
Оформление	Строгое оформление, рассчитанное на эксперта, академический характер документа, сложная структура, много мелких деталей	Очень качественное оформление, инфографика, простая и понятная структура, схемы, диаграммы, рисунки, фотографии, презентация основных идей широким слоям населения, бизнеса, инвесторам
Аналитика	Подробное описание, SWOT-анализ, блок может занимать больше половины текста стратегии	Краткое описание, упор на результаты, тренды, выводы, наглядное представление результатов
Индикаторы	Часто встречаются, хорошо проработана система индикаторов	В Стратегии часто встречаются только ключевые индикаторы, остальные вынесены в стратегии второго уровня
Экологический блок	В некоторых стратегиях слабо проработан	Практически везде проработан очень на высоком уровне, есть положения про управление мусором, развитие альтернативной энергетики
Агломерация, районирование	Как правило, слабо проработан или отсутствует	Часто встречается развитие городской агломерации в целом, приоритетные зоны развития или система зонирования
Принципы градостроительства	Встречаются редко, иногда описаны неявно	Часто описаны в явном виде или как приоритеты развития, много схем, карт
Транспорт	Экологически чистый транспорт, велодорожки, пешеходные зоны, принципы развития есть не	Часто описаны принципы развития транспорта, много схем, упор на экологически чистый транспорт

	всегда	
Уникальность	Уникальное видение, уникальные меры	Уникальные видение, названия разделов, структура, оформление. Как правило, очень амбициозные цели

Источник: анализ авторов

Средний балл, набранный российскими городами по всем 11 критериям, приведен на рисунке №7 ниже. Для сравнения: средний балл по городам мира, составляет 3,78, что лишь немногим выше, чем у городов России -3,33 балла.

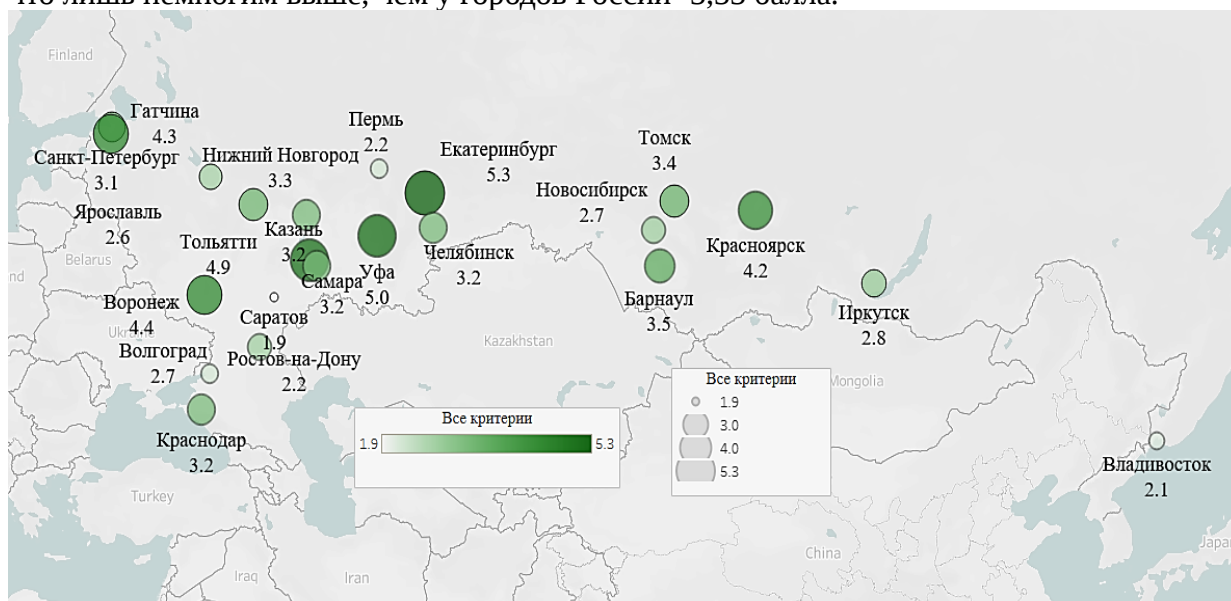


Рисунок 7 – Средний балл по всем 11 критериям, набранный российскими городами (максимум -6 баллов, минимум -0 баллов)

Источник: составлено авторами

3.2. Базовые критерии

Сравнение российских и зарубежных стратегий социально-экономического развития по базовым критериям приведено на диаграмме ниже. Как показано на диаграмме, одним из самых существенных отличий российских стратегий от зарубежных является понятность и логичность – типичный российский стратегический документ напоминает аналитический отчет или академическое исследование, в то время как зарубежный –качественно оформленную презентацию основных идей: типичная зарубежная стратегия имеет качественное цветное оформление, фотографии и рисунки, схемы, инфографику, что значительно облегчает ее восприятие. В России оформление в лучшем случае сводится к наличию нескольких схем и диаграмм.

То же самое можно сказать и про представление стратегии на веб-сайте городской администрации –как правило, за рубежом для этих целей на веб-сайте мэрии создается специальный раздел, где размещается краткая версия стратегии, ее описание и комплект сопутствующих материалов; в России такие практики еще не стали общепринятыми. Кроме того, за рубежом принято четко структурировать стратегический документ и облегчать его восприятие с помощью цветного макетирования и разных шрифтов содержания, цветных боксов, фотографий и т.п. –см. рисунок №8 ниже.

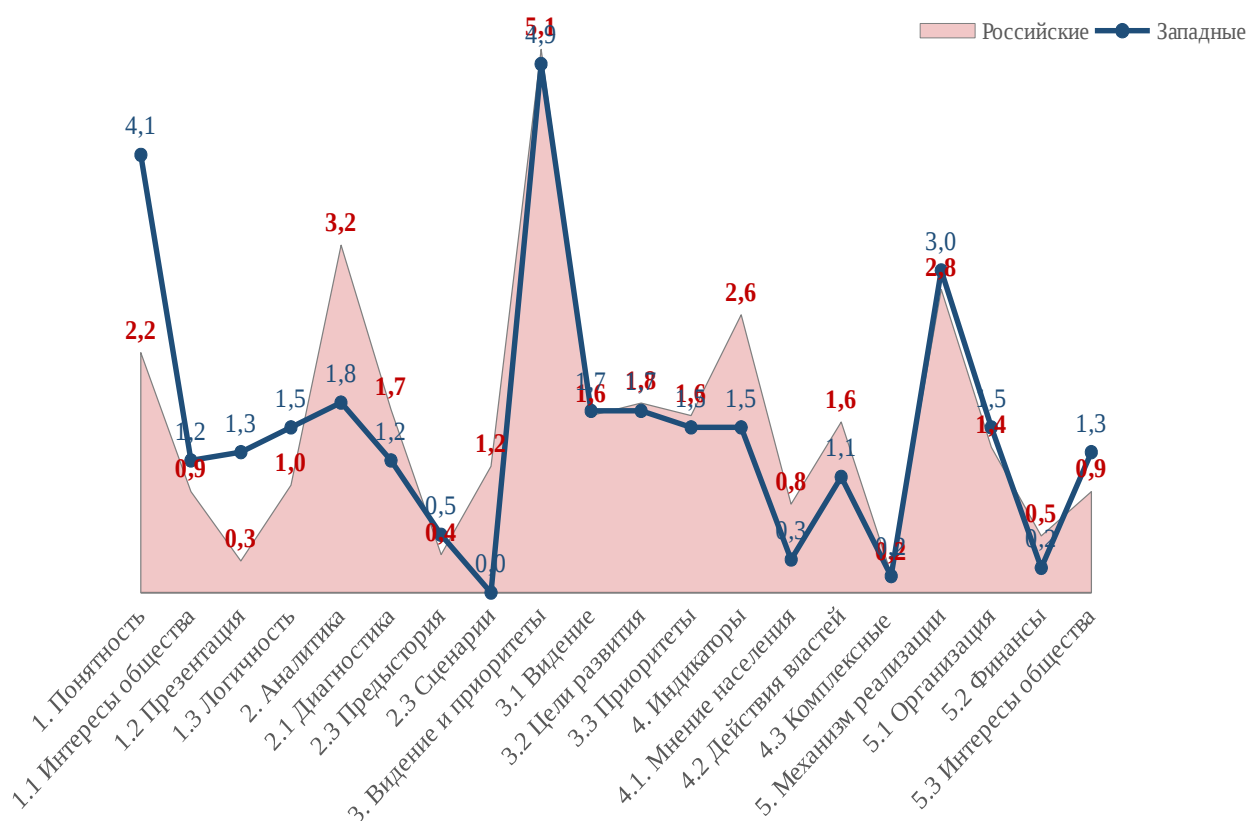


Рисунок 8 – Сравнение российских и зарубежных стратегий устойчивого развития крупнейших мегаполисов по 5 базовым критериям, максимальная оценка -2 балла

Источник: анализ авторов

Далее стоит особо отметить разделы зарубежных стратегических документов, посвященные разработке стратегии: во многих случаях, они содержат подробное описание процесса, ссылки на многочисленные массовые социологические опросы и общественные слушания, иногда –схемы и инфографику.

В России процессу разработке стратегии принято уделять два-три небольших абзаца. Далее, в среднем аналитический блок стратегии российского мегаполиса разработан намного подробнее и занимает больше объема, чем его зарубежный аналог.

Обычно в нем представлена статистика за многие годы, подробный SWOT-анализ, приведено подробное описание ресурсов территории, тенденций ее развития, часто присутствует сравнительный анализ конкурентоспособности города в национальном масштабе (как, например, в стратегии развития Уфы). За рубежом принято ограничиваться основными трендами и выводами, а также описанием вызовов, причем они подаются в стиле презентации.

Во многих российских стратегиях присутствуют сценарии развития: как правило, это типовые сценарии -целевой, базовый и консервативный сценарии, причем часто реализация этих сценариев зависит от неконтролируемых факторов – например, рыночной ситуации или наличия федерального финансирования. В западных стратегиях можно встретить сценарии пространственного развития (Мельбурн).

Анализ эффективности предыдущих стратегий и в российских, и в зарубежных стратегических документах встречается достаточно редко, но все-таки он есть (например, в Стратегии социально-экономического развития Воронежа).

Раздел про видение является самым сильным блоком и в Российских, и в зарубежных стратегиях, причем, как правило, за рубежом видение описывается достаточно подробно. В отличие от российских стратегий, в зарубежных видение более четко разделяется на отдельные смысловые блоки (например, экономика, экология, комфортный город, инновации, социальная справедливость, цифровой город и т.п.), причем каждому из блоков соответствует стратегия развития второго уровня - стратегия охраны окружающей среды, план развития города, стратегия развития цифровой экономики и т.п.

Таким образом, типичная зарубежная стратегия выполняет роль навигатора по стратегиям второго уровня, в то время как в России в стратегию разработчики сразу включают все необходимые проекты и меры, не выделяя их в отдельный документ. Возможно, поэтому индикаторы в зарубежных стратегиях встречаются достаточно редко (они вынесены в отраслевые стратегии), в то время как в большинстве российских стратегических документах присутствует качественная система индикаторов.

Стоит подчеркнуть, что в российских стратегиях достаточно часто присутствуют индикаторы, напрямую отражающие и степень удовлетворенности населения, и действия властей, в то время как комплексные показатели, измеряющие и социальный, и экономический, и экологический эффект (например, индикатор подлинного прогресса) практически не применяются. Только немногие стратегии включают комплексные индикаторы: как правило этот показатель представляет собой рейтинг города, рассчитываемый независимой компанией,

Механизм реализации стратегии также является достаточно слабо проработанным блоком и в России, и за рубежом, однако в зарубежных стратегиях он может быть вынесен в стратегии второго уровня. Особенно плохо в России обстоят дела с отражением общественного участия в реализации стратегии или в контроле за ходом ее реализации, в то время как за рубежом такие положения встречаются намного чаще.

Средний балл, набранный российскими городами по базовым критериям, представлен на карте ниже – см. рисунок №9 ниже.

Интересно отметить, что данный показатель у российских городов составляет 3,30 балла, что даже выше, чем средний балл по базовым критериям зарубежных городов (3,06 балла): в основном, данное отличие связано с хорошо разработанным аналитическим блоком и наличием системы индикаторов в российских стратегиях социально-экономического развития.



Рисунок 9 – Средний балл по базовым критериям, набранный российскими городами (максимум -6 баллов, минимум -0 баллов)

Источник: составлено авторами

Как показано на рисунке, средний балл по базовым критериям достаточно слабо зависит как от размера города, так и от его положения: по -видимому, основным фактором, определяющим качество разработки стратегии является уровень промышленного развития города и профессионализм команды, принимавшей участие в разработке стратегии.

3.3. Дополнительные критерии

Сравнение российских и зарубежных стратегий социально-экономического развития по дополнительным критериям приведено на рисунке №10 ниже. Как показано на рисунке, одним из самых существенных отличий российских стратегий от зарубежных является блок про защиту окружающей среды.

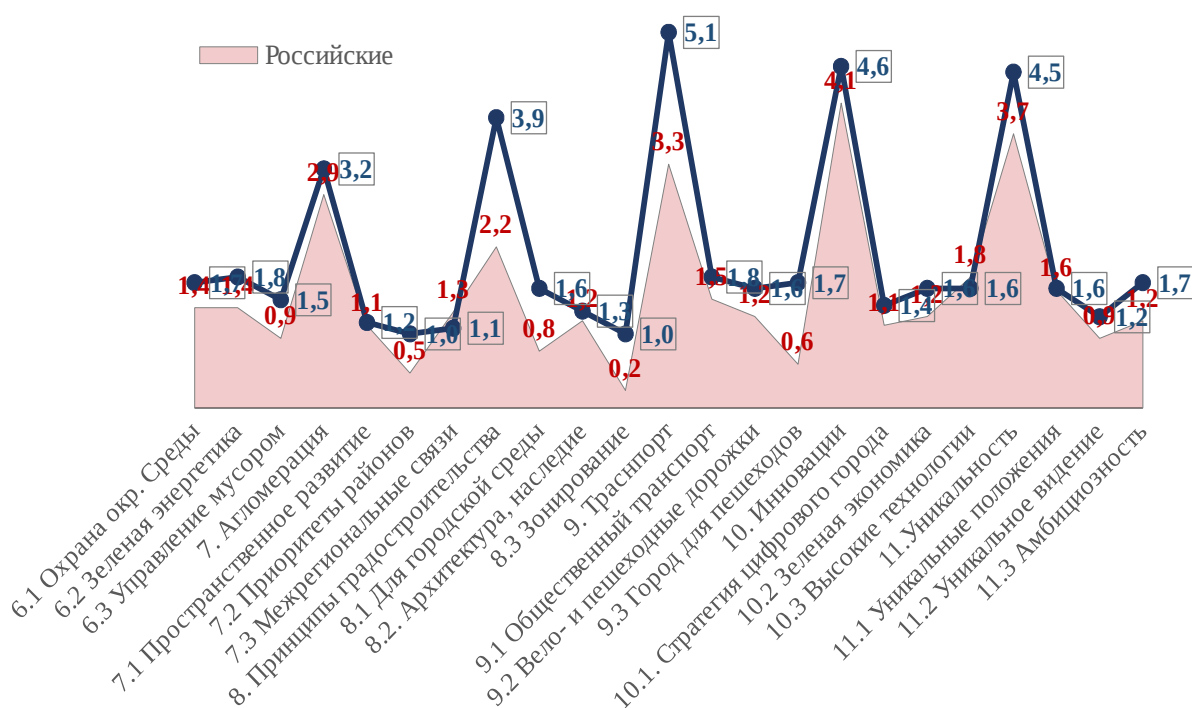


Рисунок 10 – Сравнение российских и зарубежных стратегий устойчивого развития крупнейших мегаполисов по дополнительным критериям, максимальная оценка -2 балла

Источник: анализ авторов

В зарубежных стратегиях этот блок описан очень подробно, обычно приводятся ссылки на стратегии второго уровня (борьбы с мусором, повышения энергоэффективности), подробно описаны меры по сокращению энергопотребления (установление минимальных стандартов энергоэффективности, обязательная маркировка бытовых приборов), много говорится о повторной переработке мусора и создании круговой безотходной экономики, переходу к возобновляемой энергетике и т.д. Развитие инноваций также обычно подразумевает поддержку «зеленых» технологий; развитие города подразумевает озеленение и формирование связанной сети зеленых зон.

Другой отличительной особенностью зарубежных стратегий является тщательная проработка блока пространственного развития –это касается и развития городской

агломерации (например, в Мельбурне), и наличия принципов проектирования городской среды. При этом во многих стратегиях присутствуют и принципы развития города (например, Сингапур -город с ограниченным владением личным автотранспортом), и принципы пространственного развития. Отмечается необходимость формирования связанных зеленых зон –как, например, в программе города Нью-Йорка Парки без границ (Parks Without Borders). Обычно упор делается на приоритетные зоны опережающего развития (Берлин, Вена, Лондон, Стокгольм). Встречаются планы развития отдельных районов (Лондон, Стокгольм) и система зонирования (Вена), которые могут быть вынесены в отдельный стратегический документ второго уровня.

За счет блоков экологического и пространственного развития по дополнительным критериям стратегии социально-экономического развития зарубежных городов намного превосходят их российские аналоги –см. рисунок №11 ниже. Так, в среднем по критериям №6-10 российские стратегии набрали 3,30 балла, в то время как зарубежные – 4,35 балла.

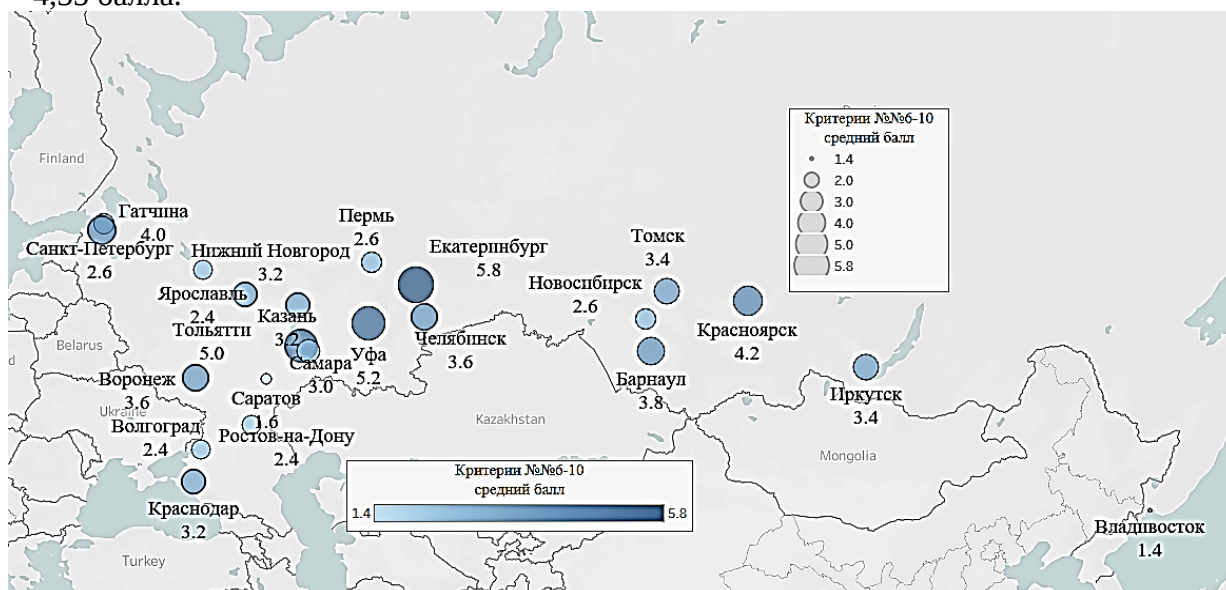


Рисунок 11 – Средний балл по дополнительным критериям, набранный российскими городами (максимум -6 баллов, минимум -0 баллов)

Источник: составлено авторами

Стоит подчеркнуть, что зарубежные стратегии также в полной мере отражают специфику того или иного города –что проявляется и в планах городского развития. Так, например, Сидней утвердил Стратегию развития центра (Central Sydney Planning Strategy) и План развития близлежащих районов низкоэтажной застройки, Мельбурн разработал и отразил на карте шесть сценариев пространственного развития города, а в Стокгольме осуществлена привязка инвестиций к конкретным локациям и транспортным коридорам.

Транспортный блок в зарубежных стратегиях обычно описан достаточно подробно, причем упор делается на развитие общественного транспорта, системы велодорожек и пешеходных зон, в том числе создание зарядных станций для электровелосипедов и электросамокатов. Транспортный блок часто содержит принципы проектирования транспортной сети или приоритеты, можно встретить планы по внедрению сетевой инфраструктуры для электромобилей – например, в Берлине (Berlin 2020 Electromobility Action Plan). Часто развитие транспортной системы включает подробные карты и схемы (Нью-Йорк). Развитие инноваций в западных стратегиях также описывается достаточно подробно –упор делается на «зеленые» технологии,

создание креативной экономики, создание творческого потенциала и т.п. Много говорится о развитии системы образования, технопарков и инновационных кластеров, цифровых технологий, формировании электронного правительства. При этом применяются уникальные решения –например, такие, как Стокгольмский бизнес-альянс (совместное привлечение инвестиций многими городами).

3.4. Уникальность и оригинальность Стратегии

Сравнение российских и зарубежных стратегий социально-экономического развития по дополнительному критерию «Уникальность, оригинальность стратегии» приведено на рисунке №12 ниже.

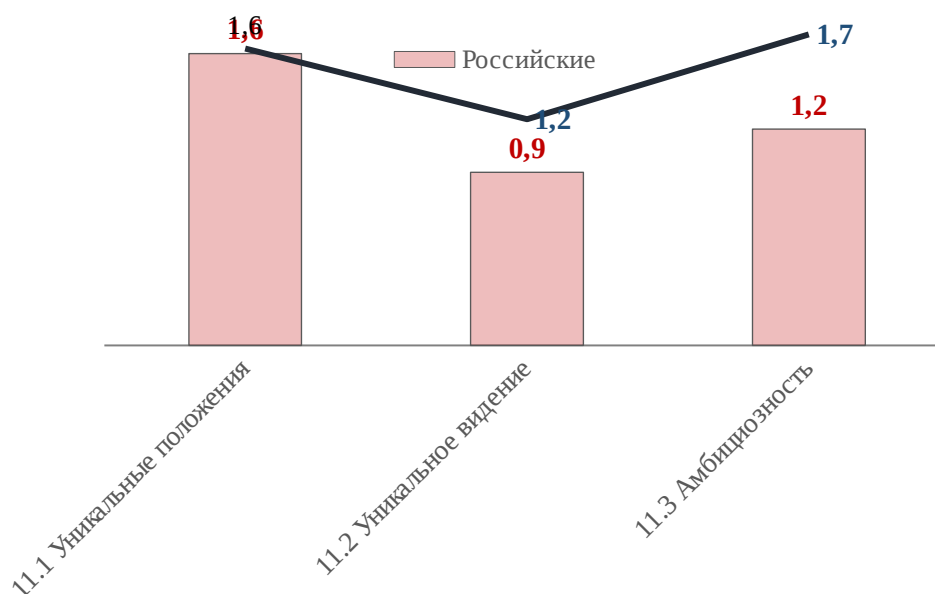


Рисунок 12 – Сравнение российских и зарубежных стратегий устойчивого развития

Источник: анализ авторов

Как правило, крупнейшие западные мегаполисы (в отличие от российских) ставят достаточно амбициозные цели: сокращение до нуля (или в несколько раз) вредных выбросов, создание круговой экономики, создание города без мусора, значительное увеличение доли общественного транспорта и т.п., присутствуют идеи развития глобальных связей и продвижения города на мировой арене.

Оформление стратегии также часто передает ее уникальность –применяются необычные названия разделов, используются разные цвета в оформлении разделов, широко применяется инфографика, стратегия красочно описывается на сайте городской администрации. Например, План развития Лондона размещен в отдельном разделе сайта, где также находятся его предыдущие версии, черновой вариант нового плана и база данных разрешений на строительство⁶.

Уникальность стратегий подчеркивается их направленностью на решение конкретных проблем города: например, в Стратегии развития Нью-Йорка подробно описаны конкретные проекты и меры, направленные на ликвидацию имущественной

⁶ Сайт мэрии Лондона, URL: <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan> (проверено 01.10.2019)

сегрегации. Часто можно встретить ссылки на теоретические концепции (например, концепцию 2000-ватного общества в Цюрихе, новый урбанизм в Вене и концепцию «правильного экономического роста» (Good Growth) Лондона).

За счет уникального видения и амбициозных целей по оценке уникальности стратегии социально-экономического развития зарубежных городов, как правило, намного превосходят их российские аналоги – см. рисунок №13 ниже.

Так, в среднем по критерию №11 «Уникальность» российские стратегии набрали 3,64 балла, в то время как зарубежные – 4,54 балла.

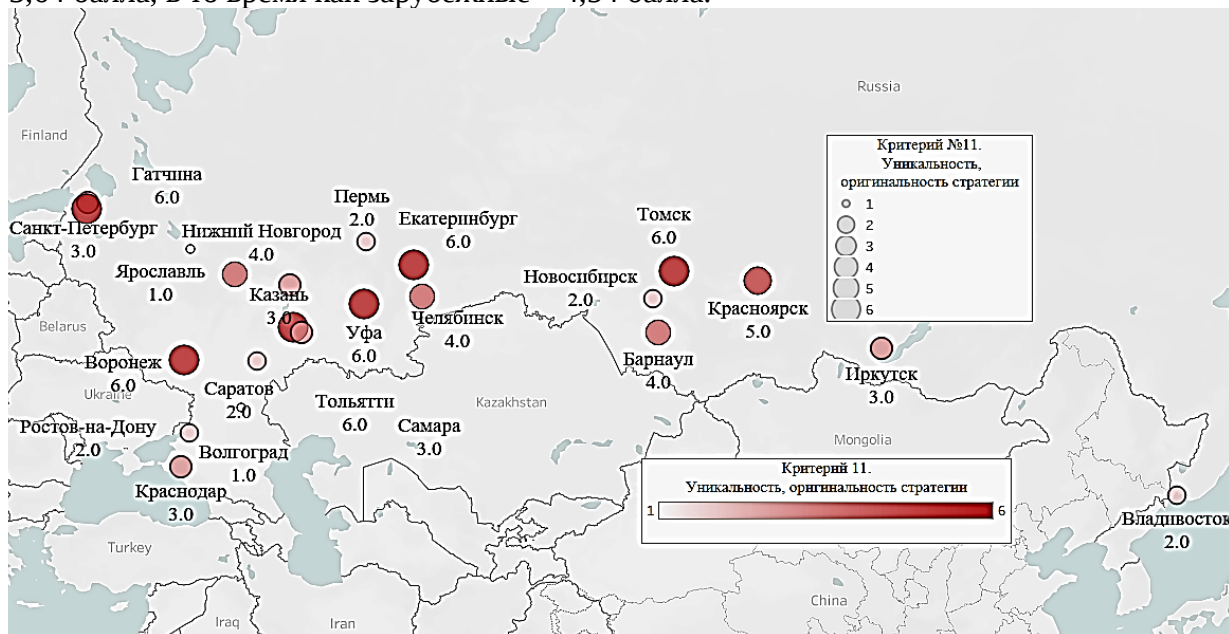


Рисунок 13 – Балл по критерию №11, набранный российскими городами (максимум -6 баллов, минимум -0 баллов)

Источник: составлено авторами

Заключение

Как было показано выше, стратегии социально-экономического развития российских городов не в полной мере соответствуют лучшим мировым практикам. Наибольшее отставание российских стратегических документов от мировых практик было зафиксировано по таким направлениям, как экологический блок, разделы про пространственное развитие, описание принципов пространственного планирования и транспортного развития, наличие уникальных и амбициозных целей, а также ясность и простота изложения. Таким образом, можно сделать вывод о неполном соответствии системы стратегического планирования российских городов лучшим мировым практикам, включая ориентацию на устойчивое развитие, создание комфортной городской среды, проектирование современной транспортной системы, встраивание города в мировую и национальную экономику и т.п.

Для ликвидации данного отставания авторами предложен ряд рекомендаций, направленных на улучшение российских стратегий городского развития. Данные рекомендации основаны как на базе реальной практики стратегирования (поэлементарного сравнения российских и зарубежных стратегий социально-экономического развития крупных городов), так и с помощью анализа теоретических российских и зарубежных подходов к оценке стратегических документов. Таким образом, на основе анализа международного и российского опыта разработки стратегий социально-экономического развития крупных городов можно дать следующие рекомендации.

Понятность и конкретность стратегии

Предлагается уделить должное внимание как оформлению, так и представлению Стратегии – сделать ее краткую версию или презентацию. Рекомендуется разместить краткое описание основных положений стратегии, видение города, описание процесса разработки стратегии, инфографику, а также сопутствующие документы. Стоит особо подчеркнуть необходимость четкой, простой и логичной структуры стратегии, разделение на вспомогательные и главные разделы, декомпозиции видения в целях развития. (Пример: вынесение второстепенных разделов в Приложение в Стратегии Красноярска).

Наличие анализа ситуации и сценариев развития

Наличие альтернативных содержательных сценариев развития города имеет особый смысл только в том случае, если они нетривиальные - связаны с пространственным развитием или отражают различные действительно альтернативные сценарии экономического развития. Подменять различные сценарии сценарными условиями в зависимости от внешней конъюнктуры представляется неверным, по-видимому, не имеет особого смысла, но оригинальный вариант развития подчеркнет особый путь города. В качестве примера можно привести модернизационный (федеральный) сценарий Тольятти: в перспективе к 2050 году городской округ сформирует ноосферную среду, причем город будет характеризоваться минимальным потреблением природных ресурсов и незначительными выбросами, сбалансированным демографическим развитием, высокой автоматизацией производств и преобладанием в цифровой экономике предприятий пятого и шестого технологического уклада.

Анализ миссии, приоритетов и основных целей

Миссия в зарубежных стратегиях социально-экономического развития встречается достаточно редко. Даже есть миссия присутствует, под данным термином (Mission

statement) может пониматься все, что угодно – от миссии мэрии до плана города. В российских стратегиях миссия встречается намного чаще, но часто она звучит как цель развития или видение, например, обеспечение лучших возможностей для свободной самореализации человека с комфортными условиями для жизни (Пермь).

Уникальная миссия может стать отличительной особенностью стратегии, например: «Красноярск - душа и сила Сибири, город, успешно конкурирующий за человеческий капитал и узнаваемый в мире, лидер по непрерывному росту качества и уровня жизни»; «Томск в России – инновационный город, в Сибири – сибирские Афины, в Томской области – большой город, для томичей – лучшее место для жизни и работы»; «Тольятти - город новаторов, реализующих большие проекты и создающих историю нашей страны».

В то же время практически все российские и зарубежные стратегии содержат видение, либо его аналог. К лучшим практикам можно отнести подробное описание видения, включающего несколько элементов, которые далее разворачиваются в цели или направления развития, каждое из которых далее включает ссылки на конкретные планы и программы. Таким образом, на первом уровне рекомендуется описать видение (целевое состояние города), на втором – разделы, соответствующие направлениям развития или приоритеты (экономика, экология, социальная сфера, транспорт, развитие городской среды и т.п.), на третьем уровне находится список мер и/или ссылки на конкретные стратегии низших уровней, программы и планы.

Стоит особо подчеркнуть, что в российских стратегиях городского развития, как правило, ссылки на стратегии второго уровня отсутствуют; даже если они есть, то идут единым списком в приложении, а не привязаны к конкретным разделам, как это делается за рубежом. Поэтому настоятельно рекомендуется усилить навигационные функции российских стратегий: размещать в каждом разделе, содержащем описание целей или направлений развития, ссылки на узкотематические стратегии, программы и планы развития.

Наличие и качество целевых индикаторов.

В российских стратегиях система целевых индикаторов встречается намного чаще, чем в западных. Однако в большинстве случаев это связано с тем, что в зарубежных стратегиях индикаторы включаются в стратегии второго уровня. Таким образом, в идеале стратегия устойчивого развития города должна разрабатываться как навигационный документ высокого (первого) уровня, который систематизирует узкотематические стратегии, планы и программы следующих уровней. Вместе с тем, по-видимому, оптимальным вариантом является включение в стратегию социально-экономического развития верхнего уровня ограниченного числа наиболее важных ключевых индикаторов, и вынесение дополнительных индикаторов в стратегии второго уровня. Также рекомендуется широко использовать показатели, напрямую измеряющие действия властей (например, длину велодорожек, площадь парков и т.п.).

В качестве примера можно привести систему индикаторов города Бристоля, которые подробно описаны как по этапам развития (2019-2029 года, 2030-2039 года и 2040-2050 года), так и по шести основным направлениям развития.

Реализация стратегии, ресурсы, учета общественных интересов

Механизм реализации стратегии присутствует практически во всех стратегиях развития городов. При этом в западных стратегиях принято подробно описывать организационный механизм и учет интересов общества, причем эти же разделы в российских стратегиях часто описывают достаточно кратко. В то же время в некоторых российских стратегиях можно встретить подробное описание финансового блока – постатейной оценки необходимых ресурсов на реализацию стратегии; в западных стратегиях финансовый блок практически не встречается. Таким образом,

рекомендуется усилить в российских стратегиях раздел про организационный механизм реализации.

Рекомендуется включение в Стратегию ссылок на узкотематические стратегии (например, развития велодвижения), планы и программы.

В частности, это может быть «План развития инноваций» в экономическом разделе, «Стратегия управления мусором» в экологическом разделе и т.п. Вместе со стратегиями, планами и программами второго уровня было бы полезно указывать конкретный департамент, который отвечает за их реализацию.

Отдельно стоит указать нестандартные решения для реализации Стратегии: это может быть акцент на представление интересов города на федеральном уровне (Цюрих), реформа финансовой системы (Хельсинки), сбор идей от сообщества по развитию города (Сингапур), вовлечение населения в реализацию Стратегии (Сидней) и т.п.

Соответствие принципам зеленой экономики и устойчивого развития

Экологический блок является самой сильной стороной зарубежных стратегий устойчивого развития городов. Как правило, он включает следующие подразделы: управление мусором, повышение энергоэффективности, расширение зеленых зон, поддержка экологических инноваций, переход на экологически чистый транспорт, стимулирование альтернативной энергетики, создание круговой экономики.

Возможно, стоит воспользоваться международным опытом и включить экологическое направление в видение города (Веллингтон - «Город, живущий в гармонии с природой»). Разумеется, такое решение предполагает тщательно проработанный экологический блок.

Агломерационные эффекты, районирование и межрегиональные связи

Блок про агломерационные эффекты и пространственное развитие в российских стратегиях, как правило, присутствует, но описан очень кратко: стратегические ориентиры развития отдельных районов города встречаются редко (исключение – стратегия развития Уфы), межрегиональные проекты и связи описаны общими фразами. В зарубежных стратегиях данный блок либо полностью отсутствует, либо описывается очень подробно, причем часто встречается описание перспектив развития конкретный районов или зон, приводятся схемы и карты пространственного развития, встречаются даже сценарии пространственного развития (Мельбурн).

Особо стоит отметить зарубежный подход – создание приоритетных зон трансформаций, центров развития, а также отражение на карте как самих приоритетных зон, так и флагманских проектов. Например, в стратегии Нью-Йорка приведена схема преобразования заброшенных и нерационально используемых земель и схема инвестиций в городскую инфраструктуру.

Принципы градостроительства и организации городской среды

Отсутствие принципов градостроительства и организации городской среды, как и отсутствие блока пространственного развития, является одним из самых слабых мест российских стратегий. Предлагается включать в стратегические документы принципы градостроительства, разделив их на следующие группы:

принципы урбанистического развития города в целом (например, Сингапур-город с ограниченным владением личным автотранспортом и приоритетом общественного транспорта, сохранение исторической застройки, общественные пространства и т.п.);

принципы пространственного развития (многоцентричность, убывание плотности застройки по мере удаления от транспортных хабов и т.п.).

В качестве примера можно привести План пространственного развития Лондона от 2016 года⁷, где в разделе №7 очень подробно описаны принципы пространственного

⁷ Greater London Authority, The London Plan the spatial development strategy for London consolidated with alterations since 2011, March 2016

развития города, а также аналогичные разделы в стратегиях Мельбурна, Веллингтона, Вены, Сиднея, Сингапура и Стокгольма.

Следует сделать акцент на формирование уникального, аутентичного облика городской среды. В качестве зарубежных примеров можно привести Стратегию развития центра Сиднея (Central Sydney Planning Strategy), а также Стратегию сохранения культурного наследия Веллингтона.

Развитие общественного транспорта, общественных пространств

Основываясь на мировом опыте, рекомендуется усилить в транспортном блоке следующие разделы:

принципы развития транспортной системы, в особенности, упор на развитие общественного транспорта, развитие экологически чистых видов передвижения (сети велодорожек, системы связанных пешеходных маршрутов, электробусов, рельсового транспорта и т.п.);

скоординированное развитие всех видов транспорта, обеспечение интегрированной транспортной системы, в том числе внедрение единых операторов и единых билетов;

поощрять решения, направленные на повышение доступности транспортной системы города для пенсионеров и инвалидов, маломобильных групп граждан в целом.

Для крупных городов желательно разработать отдельный документ – стратегию развития транспортной системы. Пример – город Вена (Urban Mobility Plan Vienna).

Инновационные сектора, промышленная политика

В целом разделы про поддержку инноваций в российских стратегиях описаны достаточно подробно; тем не менее, на основе зарубежного опыта можно дать следующие рекомендации:

сделать упор на развитие «зеленых» технологий и «зеленых инноваций»;

разработать стратегию развития цифрового города и/или умного города;

поддерживать развитие нетехнологических и организационных инноваций, в том числе в сфере креативной экономики, маркетинга территории, туризма;

сделать акцент на развитие инфраструктуры для внедрения инноваций, в том числе инновационных и промышленных кластеров.

Уникальность, оригинальность стратегии

Многие стратегии социально-экономического развития российских городов содержат, в основном, типовые, стандартные разделы, поэтому предлагаются следующие рекомендации для придания им уникальных особенностей:

сделать акцент на разработке уникального видения;

включать в стратегию миссию города: рассматривать роль и функции города в масштабе агломерации, области, региона, в особенности, всей страны и мира;

ставить уникальные цели, направленные на качественные изменения;

сделать уникальную структуру, декомпозицию видения по целям (направлениям) развития; размещать каждую цель (направление) в отдельном разделе, где также указывать ссылки на планы, программы и стратегии второго уровня; делать названия разделов уникальными (например, Вена-строим будущее, Вена –выходим за свои границы, Вена –связанный с миром город⁸);

в отдельный раздел включить принципы проектирования городской среды, например, приоритет развития общественного транспорта, полицентричность;

делать акцент на создание уникальной городской среды, возможно, разрабатывать отдельный план для центра города (пример –Канберра, Австралия);

давать ссылки на теоретические концепции развития города, например, новый урбанизм, транзит-ориентированное развитие или концепцию «правильного экономического роста» и т.д.;

рекомендуется разрабатывать уникальные сценарии развития, предполагающие альтернативные варианты развития города, включая территориально-транспортное развитие;

уделять больше внимания оформлению стратегических документов, сделать версию стратегии для размещения в открытом доступе; применять инфографику, схемы, карты, диаграммы, фотографии, делать документ более понятным и легко читаемым;

рекомендуется размещать рядом со стратегией ссылки на стратегии и планы второго уровня, например, план пространственного развития, транспортную стратегию, стратегию управления мусором, стратегию повышения энергоэффективности, стратегию развития цифрового города и т.п.

Список использованных источников

1. Жихаревич, Б. С., Т. К. Прибышин. Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 2 (82). – С.216-234
2. Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е. и др. Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ» //Высшая школа экономики, Институт региональных исследований и городского планирования Москва, 2015.
3. Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А. Направления регионального стратегирования и программирования в России // Региональные исследования. -2016. -№ 4 (54). - С. 17-30.
4. Николаев И.А., Точилкина О.С. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ)/ Аудиторско - консалтинговая компания ФБК, Департамент стратегического анализа.- 2006
5. Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В. Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа// Регион: Экономика и Социология. -2011. -№ 3. С. 3-21
6. Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике; ответственный редактор академик РАН В.В. Кулешов / ФГБУ Науки Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук. –Новосибирск. -2013
7. Жихаревич Б. С., Лебедева Н. А., Русецкая О. В., Прибышин Т. К. Стратегии малых городов: территория творчества; под ред. Б. С. Жихаревича /СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2017. — 68 с.
8. Policy paper on urban strategic planning: Local leaders preparing for the future of our cities Includes regional reports and case studies/United Cities and Local Governments. -2010.
9. Княгинин В.Н., Липецкая М.С. Практические аспекты разработки стратегий социально-экономического развития регионов РФ// Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. -2008. -Т. 6.- № 2. -С. 163-168.
10. Комаров В.М., Волошинская А.А., Коцюбинский В.А., Разработка методологии и проведение сравнительного анализа стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Научный доклад (препринт) /РАНХиГС, -Москва, 2018
11. Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия/ -М.: Новое издательство, 2011. - 464 с.
12. Florida R., The Rise of the Creative Class/ -N.Y.:Basic Books, 2002.-512 p.
13. Maslow A. H. A Theory of Human Motivation// Psychological Review.- 1943.- №50. -pp. 370-396.
14. Франкл В. Человек в поисках смысла /Сборник: пер. с англ. и нем. Д. А. Леонтьева, М. П. Папуша, Е. В. Эйсмана - М.: Прогресс, 1990. -368 с