

ЭКОНОМИКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ · ECONOMICS: PROBLEMS AND PROSPECTS

Вестник МИРБИС. 2021. № 4 (28): С. 91–98.
Vestnik MIRBIS. 2021; 4 (28): 91–98.

Научная статья
УДК 332.145
DOI: 10.25634/MIRBIS.2021.4.9

Разработка стратегии развития российских городов: проблематический анализ

Ирина Сергеевна Яшина^{1,2}, Владимир Борисович Зотов^{1,3}

1 Государственный университет управления, Москва, Россия.

2 irinas.yashina@yandex.ru

3 zotov-vladimir@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>

Аннотация. В данной статье рассмотрены проблемы разработки сценариев и планов социально-экономического развития городских территорий России на стратегическую перспективу с учетом новых вызовов и приоритетов городского развития. Проведен анализ нормативных требований и практики реализации построения стратегических планов развития муниципальных образований. Установлено, что на сегодняшний день нормативно не закреплены предпочтения по выбору методов и инструментов проведения прогнозных оценок и построения стратегического плана развития муниципальных образований. Но на практике сложилась структура стратегических планов социально-экономического развития городских территорий, которая во многом заимствована из документов федерального и регионального уровня. По результатам исследования делается вывод о том, что необходимо для каждого города предусматривать свой собственный путь и эксклюзивные цели развития с применением методов экономико-математического моделирования и практико-ориентированного подхода современных креативных индустрий.

Ключевые слова: муниципальное образование, социально-экономическое развитие, стратегический план, метод, инструмент, эксклюзивные цели развития, практико-ориентированный подход, экономико-математическое моделирование, креативные индустрии.

Для цитирования: Яшина И. С. Разработка стратегии развития российских городов: проблематический анализ / И. С. Яшина, В. Б. Зотов. DOI 10.25634/MIRBIS.2021.4.9 // Вестник МИРБИС. 2021; 4(28): 91–98.

JEL: R58

Original article

Development of a strategy for the development of Russian cities: a problematic analysis

Irina S. Yashina^{4,5}, Vladimir B. Zotov^{5,6}

4 State University of Management, Moscow, Russia.

5 irinas.yashina@yandex.ru

6 zotov-vladimir@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>

Abstract. This article discusses the problems of developing scenarios and plans for the socio-economic development of urban areas in Russia for a strategic perspective, taking into account new challenges and priorities of urban development. The analysis of regulatory requirements and the practice of implementing the construction of strategic plans for the development of municipalities is carried out. It has been established that to date, preferences for the choice of methods and tools for conducting forward-looking assessments and building a strategic plan for the development of municipalities are not legally fixed. But in practice, the structure of strategic plans for the socio-economic development of urban areas has developed, which is largely borrowed from federal and regional level documents. According to the results of the study, it is concluded that, what is necessary for each city to provide its own path and exclusive development goals using methods of economic and mathematical modeling and the practice-oriented approach of modern creative industries.

Key words: municipal formation, socio-economic development, strategic plan, method, tool, exclusive development goals, practice-oriented approach, economic and mathematical modeling, creative industries.

For citation: Yashina I. S. Development of a strategy for the development of Russian cities: a problematic analysis. By I. S. Yashina & V. B. Zotov. DOI 10.25634/MIRBIS.2021.4.9. Vestnik MIRBIS. 2021; 4(28): 91–98. (In Russ.). JEL: R58

Введение

Пандемия COVID-19 и вызванные ею негативные макроэкономические эффекты, вызвавшие падение реальных доходов населения, ухудшение материального положения граждан, снижение эффективности реализации программ территориального развития, недостаток бюджетного финансирования для их осуществления, привлекла дополнительное внимание к проблемам социально-экономического развития городов. В условиях необходимости улучшения экономического положения населения городских поселений при снижающемся бюджетном финансировании практически во всех регионах России вопросы прогнозирования и определения стратегии развития городов приобретают особую актуальность и необходимость в новом стратегическом видении.

Необходимо отметить, что на уровне городских территорий вопросы стратегического развития, прежде всего, определяются нормативными актами федерального уровня — Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ (далее — Закон № 172-ФЗ) [О стратегическом планировании... 2014]. В этом законе определены правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, применяемые принципы и механизмы, полномочия различных органов власти, в том числе и на местном уровне. При этом основой планирования развития муниципальных образований на долгосрочный период выступает стратегия социально-экономического развития данной территории и соответствующий прогноз.

Несомненно, что от точности прогнозирования, применяемых методов и технологий во многом зависит и итоговый результат деятельности местных органов власти. Соответственно и эффективность реализации стратегии социально-экономического развития территории во многом зависит от точности формируемых прогнозов, положенных в основу проведения социальной, экономической, демографической, инновационной, экологической политики местных властей, когда во главу угла ставится основная цель — повышение качества жизни населения. В то же время власти страны должны создать условия, обеспечивающие возможность муниципальным

властям генерировать доходы, координировать землепользование, рассчитывать и планировать рост городов, ограничивать их разрастание и равномерно распределять жилье.

Результаты исследования

Фундаментом устойчивого развития, в целях учета потребностей и интересов, защиты прав и свобод граждан, также должен служить институциональный фактор — соблюдение баланса и взаимовыгодного диалога в триаде «общество — бизнес — власть», которое не только скоординирует, но и определит общее видение пути развития.

Значительным вкладом в развитии городов России может послужить подход практико-ориентированного развития креативных индустрий. Культурные и креативные индустрии помогают оживлять экономику, создают новые рабочие места и способствуют развитию на местном уровне. В пример можно привести тематические конкурсы, позволяющие создать здоровую конкурентную среду, которая формирует развитие профильной среды и отвечает современным социально-экономическим реалиям.

Необходимо учитывать, что устойчивое стратегическое управление на уровне муниципальных образований должно учитывать изменчивость условий внешней среды, нестабильный и конкурентный характер рыночной ситуации, поэтому должно предусматривать, как минимум, несколько сценариев развития, а также механизм преодоления возможных трудностей и инструменты выхода из сложной ситуации [Маркин 2019].

Таким образом, прогноз может нести и сигнальную функцию — указывать на возможности снижения темпов социально-экономического развития при возникновении негативных явлений, что требует принятия быстрых управленческих решений в условиях ограниченного времени с использованием дополнительных ресурсов [Ускова 2021].

В общем смысле можно выделить несколько уровней системы прогнозирования и планирования в Российской Федерации: федеральный, региональный и муниципальный (таблица 1).

При этом необходимо учитывать, что местные органы власти чаще всего при составлении прогнозов социально-экономического развития территорий используют подходы, регламентируемые и применяемые на федеральном и региональном уровне.

Таблица 1. Уровни системы прогнозирования и планирования в Российской Федерации

Уровень	Прогнозирование	Планирование и программирование
Федеральный	<ul style="list-style-type: none"> – прогноз научно-технологического развития РФ; – стратегический прогноз РФ; – прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период; – бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период; – прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период 	<ul style="list-style-type: none"> – основные направления деятельности Правительства РФ; – государственные программы РФ; – государственная программа вооружения; – схемы территориального планирования РФ; – планы деятельности федеральных органов исполнительной власти
Региональный	<ul style="list-style-type: none"> – прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период; – бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период; – прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период 	<ul style="list-style-type: none"> – план мероприятий по реализации социально-экономического развития субъекта РФ; – государственные программы субъекта РФ; – схема территориального планирования субъекта РФ
Муниципальный	<ul style="list-style-type: none"> – прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; – бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период 	<ul style="list-style-type: none"> – план мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития муниципального образования; – муниципальная программа

Источник: таблица составлена авторами по данным настоящего исследования

Во многом это объясняется тем, что Закон ФЗ не определяет ни механизмов, ни инструментов, ни методологии проведения прогнозирования и прогнозированию на федеральном и региональном уровне, носит фактически рамочный характер для местных органов власти. Так, в Главе 11 Закона № 172-ФЗ, посвященной вопросам стратегического планирования на уровне муниципального образования, представлена всего одна статья (№ 38), в которой только определены возможности по разработке документов стратегического развития. В дальнейшем Закон № 172-

Наряду с этим, необходимо отметить, что на практике сформировались определенные подходы к построению документов стратегического планирования на уровне муниципального образования, которые во многом повторяют подобные документы федерального и регионального значения (таблица 2).

Таблица 2. Типовая структура документов стратегического планирования на уровне муниципального образования

Название раздела	Содержание раздела
Раздел «Основные положения»	Содержит положения по разработке документа (основания разработки, участники, нормативно-правовые акты и др.), приведены ключевые понятия и методологические основы разработки стратегии
Раздел «Анализ»	Включает в себя обзор основных тенденций развития муниципального образования, рассмотрение его социально-экономических позиций и конкурентоспособности, а также анализ состояния основных сфер жизнедеятельности муниципалитета, их внешних и внутренних возможностей, ограничений развития
Раздел «Результаты анализа»	На основе соотнесения возможностей и ограничений развития выявляются основные направления развития (зачастую применяется SWOT-анализ)
Раздел «Направления развития»	Сформированы миссия, генеральная цель стратегии
Раздел «Механизмы реализации стратегии»	Построение системного подхода и механизмов управления реализацией стратегией
Раздел «Прогноз»	Стратегическое видение развития муниципального образования и план реализации стратегии

Источник: таблица составлена авторами по данным настоящего исследования

Фактически первые разделы документа являются вводной, подготовительной и разъяснительной частью для последнего раздела — «Прогноза», в котором и находят свою реализацию определенные аналитиками тенденции, миссия, генеральная цель и задачи развития территории. В данном случае происходит сочетание двух независимых компонентов: теоретико-познавательного (исследовательского) и управленческого подходов.

Исходя из того, что не существует жестких нормативных требований по формированию прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований, то для их создания используются различные инструменты — от стратегических методов исследований (PEST-анализ, SWOT-анализ и др.) до социологических опросов и экспертных методов. В связи с этим существует разнообразие позитивно используемых методик для оценки стратегического развития муниципальных образований, что объясняет и различные подходы к построению прогнозов.

Например, в Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Саратов» до 2030 года¹ используются следующие инструменты оценки и прогнозирования:

- социологические опросы и фокус-групповые исследования во всех районах города;
- экспертное интервью с представителями бизнеса, общественных организаций, СМИ, учеными;
- краудсорсинговый подход;
- экспертное оценивание;
- проектный подход и др.

Значительную сложность представляет собой прогнозирование на уровне малых городов России и отдельных муниципальных районов. Это объясняется разными мотивами и факторами, одними из которых являются недостаточность ресурсов, как финансовых (для проведения масштабных социологических опросов, исследования фокус-групп, экспертных интервью требуется привлечение специалистов, работа которых должна быть оплачена — привлечение специалистов низкой квалификации или волонтеров способно привести к искажению результатов оценки), так и кадровых (необходимо умение обработки полученных данных, их анализа и систематизации).

В такой ситуации органы самоуправления часто привлекают для составления планов стратегического развития муниципальных образований профессиональные научные коллективы вузов.

Например, позитивным примером с привлечением специалистов Института экономики и менеджмента и Европейской бизнес-школы Балтийского федерального университета им. И. Канта была составлена инновационная стратегия развития Ладушкинского городского округа Калининградской области на период до 2030 года [Дупленко 2020].

В данном случае были использованы следующие инструменты планирования и прогнозирования: сбор и обработка статистических данных, анализ конкурентных преимуществ территории, SWOT-анализ, PEST-анализ, метод экспертных оценок, матричный метод, сценарный анализ, метод КФУ, социологические методы исследования.

Вместе с тем, для некоторых муниципалитетов в России существуют проблемы привлечения научных и образовательных организаций для составления планов и прогнозов социально-экономического развития территории на стратегическую перспективу. В результате чего присутствует возможный недостаточный уровень научной обоснованности принимаемых решений местными органами самоуправления, что не умаляет их эффективности и важной роли, в качестве особенностей таковых можно отметить следующие:

1) применение экспертных методов (при этом возможны вопросы квалификации экспертов, их отбор и процедура согласования мнений);

2) недостаток качественной и полноценной информации о функционировании данного муниципального образования (недостаток статистических данных);

3) открытость системы и ее подверженность значительному влиянию внешних факторов, при этом воздействие на ситуацию со стороны муниципалитета выглядит затрудненным или вообще невозможным.

Чаще всего на уровне муниципального образования необходимо применение индивидуального подхода и постановки новых эксклюзивных целей развития, принятия зачастую нестандартных решений для каждой возникшей ситуации. В случае, если основное внимание сосредотачивается на преодолении текущих проблем, а не на стратегическую перспективу и долгосрочные цели развития — возможен риск сохранения существующей модели функционирования муниципальной системы власти без устранения выяв-

¹ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Саратов» до 2030 года : Решение Саратовской городской Думы от 16.02.2017 № 13-102 // Администрация муниципального образования «Город Саратов» : [официальный портал]. Доступ свободный. URL: <https://www.saratovmer.ru/strategy> (дата обращения 17.08.2021).

ленных недостатков, что в свою очередь ведет к снижению вероятности вывести муниципальное образование на качественно новый уровень развития.

В такой ситуации целесообразным выглядит использование специализированного научно-практического инструментария прогнозирования, в частности, экономико-математических методов и моделирования, которые широко используются на уровне государства или регионов, но мало применяются на муниципальном уровне.

В связи с этим выглядит позитивной разработка специалистов Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук, которая позволила создать модель социально-экономического развития городского округа город Салават Республики Башкортостан [Орешников 2019].

На рисунке 1 в укрупненном виде наглядно представлен процесс разработки экономико-математической модели на основе применения методологии IDEF0.



Рис. 1. Процесс разработки экономико-математической модели социально-экономического развития муниципального образования

Источник [Орешников 2019]

Предложенная исследователями прогнозная модель базируется на выборе более чем 30 обоснованных показателей и индикаторов социально-экономического развития. Агрегированная схема взаимоувязки используемых для расчетов показателей на основе применения методологии IDEF0 представлена на рисунке 2.

Выводы

Таким образом, по результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. От качества реализации прогнозных сценариев и планирования развития территорий во многом зависит эффективность деятельности местных властей и результаты разностороннего развития муниципального образования на стратегическую перспективу, что в свою очередь влияет на

качество жизни населения, а также самочувствие страны в целом.

2. На сегодняшний день нормативно не закреплены предпочтения по выбору методов и инструментов проведения прогнозных оценок и построения стратегического плана развития муниципальных образований, необходимо для каждого города предусматривать свой собственный путь и эксклюзивные цели развития.
3. Весь мир озадачен проблемами долгосрочного планирования, чаще всего на уровне муниципального образования в качестве эффективных методов оценки устойчивого стратегического развития территорий используются анализ статистических данных, социологические методы, экспертные

оценки и др. Но ввиду их затратности и немало значимой доли возможных субъективизма, с точки зрения рационального подхода, более целесообразным выглядит применение формализованных методов, в частности, экономико-математического моделирования в сочетании с разработкой для каждого города своего собственного пути и эксклюзивных целей развития, что позволяет в итоге получить научно обо-

снованные результаты. Однако, вместе с тем, в пример можно привести множество различных результативных практик и подходов в вопросах социально-экономического развития территорий, практически любая территория как на глобальном, так и на локальном уровнях уже давно перестала представлять исключительно узкопрофильные интересы.

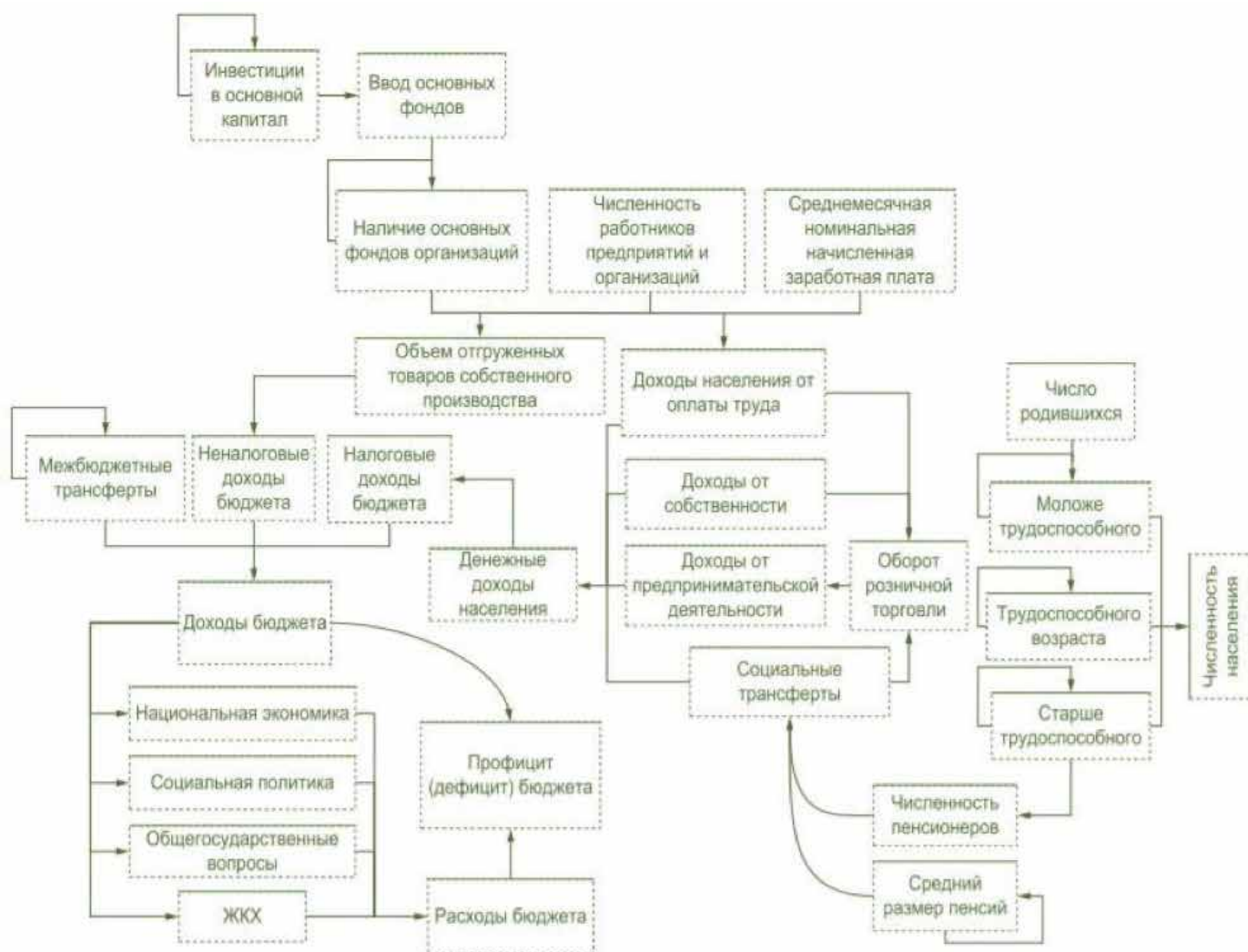


Рис. 2. Схема взаимосвязки показателей экономико-математической модели социально-экономического развития муниципального образования

Источник [Орешников 2019]

- Цели устойчивого стратегического развития достижимы, а приоритетными проблемами городского развития выявлены инфраструктура, занятость населения и малоинициативное участие граждан в осуществлении управления устойчивым развитием территорий Российской Федерации.
- На современном этапе значительным драйвером сохранения и развития городов

России являются креативные индустрии. Культурные и креативные индустрии помогают оживлять экономику, создают новые рабочие места и способствуют развитию на местном уровне. В пример можно привести тематические конкурсы, позволяющие создать здоровую конкурентную среду, которая формирует развитие профильной среды, отвечает современным социаль-

но-экономическим реалиям, учитывает исторический опыт городов и имеет век-

тор направления на укрепление целостности государства и его развитие.

Список источников

1. Дупленко 2020 — Дупленко Н. Г. Разработка инвестиционной стратегии муниципального образования на основе инновационно-ориентированного подхода / Н. Г. Дупленко, И. В. Щепкова. DOI 10.18334/vinec.10.2.100929 // Вопросы инновационной экономики = Russian journal of innovation economics. 2020; 10(2): 689–698.
2. Маркин 2019 — Маркин В. В. Малые города России: экспертное измерение государственной политики / В. В. Маркин, В. В. Воронов. DOI 10.31171/vlast.v27i6.6835 // Власть. 2019; 27(6): 103–108.
3. Орешников 2019 — Орешников В. В. Применение методов экономико-математического моделирования при разработке стратегии развития муниципального образования / В. В. Орешников, Ю. С. Аитова. DOI 10.15838/tdi.2019.3.48.3 // Вопросы территориального развития = Territorial development issues. 2019; 3: 3.
4. О стратегическом планировании... 2020 — О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378. ISSN 1560-0580.
5. Ускова 2020 — Ускова Т. В. Стратегические приоритеты развития малых и средних городов / Т. В. Ускова, И. А. Секушина. DOI 10.15838/esc.2021.1.73.5 // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021; 14(1): 56–70.

References

1. Duplenko N. G. Razrabotka investitsionnoy strategii munitsipal'nogo obrazovaniya na osnove innovatsionno-oriyentirovannogo podkhod [Development of an investment strategy of a municipal formation based on an innovation-oriented approach]. By N. G. Duplenko & I. V. Shchepkova. DOI 10.18334/vinec.10.2.100929. *Russian journal of innovation economics*. 2020; 10 (2): 689-698 (in Russ.).
2. Markin V. V. Malye goroda Rossii: ekspertnoye izmereniye gosudarstvennoy politiki [Small towns of Russia: expert dimension of state policy]. By V.V. Markin & V.V. Voronov. DOI 10.31171/vlast.v27i6.6835. *Vlast'*. 2019; 27 (6): 103-108 (in Russ.).
3. Oreshnikov V. V., Aitova Yu. S. Primeneniye metodov ekonomiko-matematicheskogo modelirovaniya pri razrabotke strategii razvitiya munitsipal'nogo obrazovaniya [Application of methods of economic and mathematical modeling in developing a strategy for the development of a municipal formation]. DOI 10.15838/tdi.2019.3.48.3. *Territorial development issues*. 2019; 3: 3 (in Russ.).
4. O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii [On strategic planning in the Russian Federation] : Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ (as amended on July 31, 2020). *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation]. 2014. No. 26 (part I). Art. 3378. ISSN 1560-0580 (in Russ.).
5. Uskova T. V. Strategicheskiye prioritety razvitiya malykh i srednikh gorodov [Strategic priorities for the development of small and medium-sized cities]. By T. V. Uskova, I. A. Sekushina. DOI 10.15838/esc.2021.1.73.5. *Ekonomicheskkiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast]. 2021; 14 (1): 56–70 (in Russ.).

Информация об авторах:

Яшина Ирина Сергеевна — магистрант кафедры государственного и муниципального управления, ФГБОУ ВО «Государственный университет управления» (ГУУ); Председатель Совета директоров АНО «Институт культурно-правового развития» (ул. Рождественка, д. 5/7, стр. 2, пом. V, оф. 263, Москва 10703, Россия).

Зотов Владимир Борисович — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления ГУУ. Author ID (РИНЦ): 328108; SPIN-код: 2655-8236.

Место работы авторов: ФГБОУ ВО «Государственный университет управления» (ГУУ), Рязанский пр-т, 99, Москва 109542, Россия.

Information about the authors:

Yashina Irina S. – Master's student of the Department of State and Municipal Administration, State University of Management; Chairman of the Board of Directors of ANO Institute of cultural and legal development (5/7 Rozhdestvenka st., building 2, room V, office 263, Moscow 10703, Russia);

Zotov Vladimir B. – Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of State and Municipal Administration of the

State University of Management. Author ID (RSCI): 328108; SPIN code: 2655-8236.

Place of work of the authors: State University of Management, 99 Ryazanskiy prospekt, Moscow, 109542, Russia.

Статья поступила в редакцию 05.09.2021; одобрена после рецензирования 24.09.2021; принята к публикации 30.11.2021.

The article was submitted 09/05/2021; approved after reviewing 09/24/2021; accepted for publication 11/30/2021