

УДК 338.98

Регион: экономика и социология, 2014, № 2 (82), с. 216–234

АПРОБАЦИЯ ПОДХОДОВ К ИЗУЧЕНИЮ СОДЕРЖАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

Б.С. Жихаревич, Т.К. Прибышин

МЦСЭИ «Леонтьевский центр»

*Работа выполнена при финансовой поддержке Российского
гуманитарного научного фонда (проект 12-32-01026)*

Аннотация

Изложены результаты пилотного исследования 100 документов долгосрочного стратегического планирования муниципальных образований. Тексты охарактеризованы на основе разработанного кодификатора, предполагающего описание экономической и социальной частей стратегий, разделов по развитию инфраструктуры и реализации стратегии. Особое внимание уделено характеристике «амбициозности» документа, приоритетам в использовании «флагманских проектов». В результате кластерного анализа выделено три плотные группы стратегий: амбициозные реалистичные (хорошие), неамбициозные реалистичные и амбициозные нереалистичные (популистские). Большая наполненность первого кластера (54 стратегии) позволяет говорить о достаточно высоком качестве российских муниципальных стратегий. Контент-анализ массива документов по словам-маркерам подтвердил дифференциацию тематических направлений стратегий и показал наличие ряда тем, задаваемых с федерального уровня.

Ключевые слова: муниципальное стратегическое планирование, управление, кластеры, стратегии, контент-анализ

Abstract

The paper presents results of a pilot study of 100 documents on long-term strategic planning of municipal units. We characterize the texts basing on a devised codifier which describes economic and social parts of strategies, infrastructure development issues and implementation of a strategy. We pay special attention to «ambitious» character of a document and priorities towards «flagship projects». As a result of cluster analysis, we have defined three following dense groups of strategies: ambitious realistic (good), unambitious realistic and ambitious unrealistic (populist) ones. The big number of strategies of the first cluster (54) allows us to say that Russian municipal strategies are of considerably high quality. Through the content analysis of the documents using lexical markers, we prove that the strategies are thematically differentiated and find out that a series of topics is assigned by the federal authorities.

Keywords: municipal strategic planning, management, clusters, strategies, content analysis

Сегодня муниципальное стратегическое планирование стало массовым явлением, что дает материал для его изучения и осмысления. Есть несколько научных исследований, в которых рассмотрены процесс распространения практики стратегического планирования в России во времени и пространстве, факторы устойчивости создаваемых муниципальных систем стратегического планирования, характеристики муниципальных стратегических планов с точки зрения соответствия определенным стандартам [1–5].

В настоящей статье дана классификация массива муниципальных стратегий по их содержательной направленности. Как показал информационный поиск, подобных попыток охарактеризовать большое количество стратегических документов, описать их, а также классифицировать по содержанию, не было. В основном исследования были направлены на качественное описание и анализ одного или нескольких стратегических документов [6, 7].

Мы проанализировали содержание 100 документов стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований России, имевших в названии слова «стратегия», «концепция» или «программа», с периодом действия более 5 лет (бу-

дем называть их далее стратегиями)¹. Для характеристики содержания муниципальных стратегий был разработан кодификатор, содержащий вопросы к эксперту и закодированные варианты ответов². Кодификатор составлен с учетом реальной практики и ориентирован на описание существующих стратегий, большинство из которых имеют социально-экономическую направленность. На содержание кодификатора повлияло представление о некоем «правильном» подходе к разработке стратегии, при котором четко выделяется небольшое количество приоритетов и делается акцент на несколько прорывных «флагманских» проектов. Кодификатор включает следующие блоки: общая характеристика содержания стратегии; характер экономических изменений; инфраструктурные проекты; социальная направленность стратегии; управленческая направленность стратегии.

Экспертам предлагалось заполнить кодификатор по результатам изучения каждого документа. В роли экспертов выступили магистранты НИУ ВШЭ (г. Санкт-Петербург), прослушавшие курс по территориальному стратегическому планированию. По итогам заполнения кодификатора каждой стратегии ставится в соответствие вектор кодов, что открывает возможности для формального анализа.

Мы понимаем, что все дальнейшие выводы зависят от качества заполнения кодификатора. Для проверки устойчивости результатов в начале эксперимента некоторые стратегии были предложены для кодификации нескольким экспертам. В ряде случаев совпадение результатов оказалось невысоким, поэтому были приняты дополнительные меры по контролю качества кодификации. Помимо кодификатора руководителем эксперимента проверялся реферат, в котором по пунктам обосновывался выбор эксперта. Коды уточнялись после коллективного обсуждения, направленного на унификацию толкования кри-

¹ База данных включает проекты, опубликованные на сайте «Стратегическое планирование в городах и регионах России» [8]. Недостающие документы были взяты с сайтов администраций городов. Документы, а их число равно 100, подбирались таким образом, чтобы обеспечить территориальный охват и дифференциацию по численности населения.

² Авторы благодарят коллег Н.Б. Жунду и О.В. Русецкую за участие в разработке кодификатора.

териев кодификации. В результате достоверность кодификации была повышена.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОДЕРЖАНИЯ СТРАТЕГИИ

Что лучше работает: амбициозная, но не вполне реалистичная стратегия или реалистичная стратегия «малых дел»? Для того чтобы понять это, в кодификатор был включен вопрос об оценке степени амбициозности стратегии³. Если в стратегии указаны количественные показатели, то индикаторами амбициозности могут выступать динамика промышленного производства, средняя заработная плата и т.п. При отсутствии количественных показателей используется экспертная оценка, основанная на количестве социальных, экономических и инфраструктурных проектов и стоимости этих проектов по отношению к бюджету муниципального образования. Большинство стратегий были охарактеризованы экспертами как амбициозные (29%) и отчасти амбициозные (37%), неамбициозными были признаны 26% стратегий, а 8% документов экспертам не удалось охарактеризовать.

Заявленная (афишируемая) направленность стратегии и ее направленность *реальная* могут не совпадать. Заявленная направленность определялась либо по названию, либо на основе частоты упоминаний тех или иных терминов в «имиджевых частях» текста стратегии. Реальная направленность определялась по окончании анализа стратегии на основе изучения перечня мероприятий и объема их финансирования. Признаком для отнесения документа к той или иной группе явилась доля мероприятий определенной направленности, превышающая 30% от их общего количества. Большинство стратегий было охарактеризовано экспертами как экономические и социальные (табл. 1). К комбинированным стратегиям (содержащим характеристики двух и более типов) было отнесено 84% документов. При этом в стратегиях, в которых больше пяти заявленных направленностей, реальные мероприятия не прописаны совсем. В результате сравнения оказалось, что полностью совпадают заявленная направленность и ре-

³ Под амбициозностью понимается нацеленность на кардинальные перемены или опережающее развитие.

Таблица 1

**Общая направленность стратегических документов, кол-во
с соответствующей характеристикой**

Характеристика стратегии	Заявленная направленность	Реальная направленность
Комбинированная	79	73
Экономическая	78	60
Социальная	70	56
Инфраструктурная	30	42
Инвестиционная	14	14
Пространственная	14	9
Инновационного развития	14	9
Экологическая	11	12
Институциональная	5	6
Духовная	3	2
Иное	5	6

альная лишь у 32% стратегий, у 6% стратегий зафиксировано совпадение по трем пунктам и у 22% – по двум пунктам, т.е. у 28% стратегий заявленные и реальные приоритеты разнятся незначительно. У 21% стратегий приоритеты совпадают только по одной позиции, а у 19% полностью расходятся. Таким образом, доля стратегий со значительными расхождениями в заявленных приоритетах и реальных мероприятиях весьма велика – 40%. Это может быть свидетельством как сознательного искажения в популистских целях, так и некачественного редактирования, когда разные разделы стратегии пишутся разными людьми, а общая редакция не осуществляется.

Важной чертой хорошей стратегии является наличие флагманских проектов⁴. Соответствующий вопрос в кодификаторе был поставлен отдельно. В 54% документов упоминаются флагманские

⁴ При кодификации флагманским (имиджевым, якорным, мегапроектом) считается проект, значительно влияющий на развитие города и не просто деклариро-

проекты в отраслях специализации городской экономики. В 48% стратегий экспертами отмечались инфраструктурные флагманские проекты. Еще меньше было отмечено флагманских проектов в социальной сфере (34% документов). Заметим, что далее в ходе математической обработки с помощью факторного анализа был определен интегральный показатель, характеризующий наличие флагманских проектов в стратегии.

Второй блок кодификатора отведен для характеристики экономических аспектов стратегии. Прежде всего определялось, делается ли акцент на конкретные отрасли либо предприятия (селективная стратегия) или на общие равные условия, хозяйственный климат (общеэкономическая стратегия). Большинство стратегий включало оба направления (52% документов), к селективным отнесено 28%, к общеэкономическим – 18%, 2% документов не было распознано.

По масштабу преобразований в экономике вариант стратегий «незначительные изменения» выбирался, если стратегия являлась консервативной и никакие из предложенных изменений не были кардинальными (так охарактеризовано 50% документов). «Значительные изменения» предполагают некоторые кардинальные преобразования (к этому варианту отнесено 18% стратегий). Если в рамках реализации стратегии существенно меняется направление экономического развития муниципального образования или значительно ускоряются его темпы, то эксперт фиксировал тип «радикальные изменения» (11% документов). Не предполагают экономических изменений 16% стратегий (табл. 2), а большинство документов не предполагают диверсификацию отраслевой структуры.

Степень внимания к инфраструктурным проектам оценивалась по их количеству. Исключительное внимание соответствует при-

ванный, но и описанный в тексте стратегии. Отдельно характеризуются флагманские проекты в экономике, инфраструктуре и социальной сфере. Критерий отнесения проектов к флагманским в отраслях специализации – создание рабочих мест в количестве не менее 10% от численности населения города или увеличение объема экономической деятельности в городе не менее чем на 20%; в отраслях инфраструктуры – стоимость проекта в размере более 30% от годового бюджета муниципального образования.

Таблица 2

Характер изменений отраслевой структуры, предполагаемых стратегией

Тип изменений	Признаки	Доля стратегий с соответствующим типом изменений, %
Диверсификация моноструктуры	Изначально муниципальное образование является моногородом. После реализации проектов экономика должна стать диверсифицированной	9
Диверсификация структуры	Изначально город не является моногородом. Предложено создание отраслей, которые ранее в городе не существовали	31
Изменения специализации	Предложен отказ от некоторых старых отраслей	4
Не предполагается изменений структуры	Изменения не предполагаются	49
Невозможно определить	–	7

существованию в стратегии четырех проектов и более, повышенное – присутствию трех проектов, среднее – двух. Большинство стратегий (35%) характеризуются исключительным вниманием к инфраструктурным проектам, повышенным вниманием – 20%, средним – 16, незначительным – 8, отсутствием внимания – 6, а в отношении 15% степень внимания к инфраструктурным проектам невозможно определить. Коэффициент Спирмена для показателей «наличие флагманских проектов в инфраструктуре» и «степень внимания к инфраструктурным проектам» составил 0,447, а коэффициент значимости – 0,01.

Отраслевая специфика инфраструктурных проектов определяется по объему финансирования или по количеству проектов соответствующей тематики. На модернизацию транспорта (в основном внутреннего) направлено 39 проектов, проектов в социальной сфере и сфере благоустройства – соответственно 38 и 31. Необходимо отметить, что при большом количестве инфраструктурных проектов в социальной сфере они не были охарактеризованы как флагманские.

Приоритетность социального развития при наличии данных о финансировании определялась по стоимостному признаку (доля в общем объеме финансирования стратегии), а в противном случае – по качественному (упоминание данной сферы в миссии / главной цели / целевых направлениях / отдельных мероприятиях). Повышенное или исключительное внимание к социальной политике отмечается в 45% документов, к образованию – в 37, к здравоохранению – в 28, к культуре – в 26, к физической культуре и спорту – в 18, к безопасности – в 17%. С помощью факторного анализа был определен интегральный показатель общего интереса к социальной сфере.

Отраслевая специфика флагманских проектов в социальной сфере определялась по объему финансирования или по количеству проектов соответствующей тематики. Больше всего проектов отмечено в сфере образования (30), чуть меньше – в сферах культуры и здравоохранения (по 18 проектов).

По степени внимания к инструментам их реализации стратегии распределены следующим образом. Исключительное внимание означает, что вопросы реализации стратегии курирует специально созданное подразделение внутри администрации, а также предполагаются изменения в структуре управления и/или внедряются новые управленческие технологии (такие стратегии составляют 9% от общего числа). Повышенное внимание означает, что предполагаются только изменения в структуре управления и/или внедряются новые управленческие технологии без создания новой структуры (20%). Среднее внимание отмечалось, когда механизмы реализации проработаны, указаны ответственные исполнители, сроки, объемы и источники финансирования (22%). Незначительное внимание фиксировалось в случае, когда механизмы реализации описаны, но отсутствуют один или два атрибута (32%). Отсутствие внимания означает, что механизмы реализации не описаны (17%). В отношении 2% стратегий степень внимания к инструментам их реализации невозможно определить.

Классификационные признаки для определения специфики изменений в системе управления развитием территории представлены в табл. 3. Чаще всего предполагались такие мероприятия, как создание системы стратегического управления развитием территории, повыше-

Таблица 3

Специфика изменений в системе управления развитием территорий

Характеристика	Признаки	Кол-во стратегий, соответствующих характеристике, ед.
Создание системы стратегического управления развитием территории	Внедрение инструментов стратегического планирования на уровне отраслевых департаментов и подразделений	19
Бюджетное планирование	Совершенствование системы финансового планирования	10
Исполнение бюджета	Внедрение программных методов управления бюджетом	4
Повышение эффективности работы местных органов власти	Разработка и внедрение показателей эффективности, сбалансированной системы показателей	17
Электронные коммуникации	Электронное правительство, электронные услуги	12
Участие граждан в самоуправлении	Открытое правительство, общественная палата	17
Комбинированная стратегия (2–3 кода)	...	11
Невозможно определить	–	47

ние эффективности работы местных органов власти, а также участие граждан в самоуправлении.

Амбициозность стратегий. По степени амбициозности выборка разделилась на три группы: амбициозные (29 стратегий), отчасти амбициозные (37) и неамбициозные (26) документы. Амбициозные стратегии в большей мере имеют экономическую направленность (в части как заявленной, так и реальной направленности), в неамбициозных чаще доминируют мероприятия в социальной сфере. Флагманские проекты более характерны для амбициозных стратегий. Например, флагманские проекты в отраслях специализации используются в 28%

амбициозных стратегий и только в 8% неамбициозных. Селективными являются лишь 7% амбициозных стратегий: для них более характерна смешанная экономическая стратегия (66%). Из неамбициозных стратегий селективными являются четверть. Значительное или радикальное изменение предполагают 61% амбициозных стратегий отраслевой структуры и лишь 12% неамбициозных. То есть 88% неамбициозных стратегий предполагают незначительные изменения или не предполагают изменений вообще. Амбициозные стратегии в большей мере ориентированы на диверсификацию отраслевой структуры либо отраслевой моноструктуры – соответственно 54 и 27% документов. Среди неамбициозных стратегий таких соответственно 13 и 0%.

Стратегии разных периодов. При изучении распространения муниципального стратегического планирования в период 1998–2013 гг. выделены этапы: 1998–2006, 2007–2009 и 2010–2013 гг. При делении изучаемых стратегий на соответствующие группы удалось определить, что амбициозность документов стратегического планирования в среднем постепенно росла. Флагманских проектов в экономике и инфраструктуре было больше во второй период. Со временем города все больше внимания в стратегиях начинают уделять социальной сфере, что отражается в росте как интегрального, так и почти всех частных показателей. Изменение в среднем небольшое, тем не менее динамика прослеживается. Количество флагманских проектов в социальной сфере значительно увеличилось в последний период. В первый период стратегии были более общими, со временем документы стали более селективными. Инфраструктуре уделялось больше всего внимания во второй период. Интерес к вопросам управления реализацией стратегии со временем рос значительно.

Стратегии городов разных размеров. Стратегии были поделены на группы по численности населения городов: до 100 тыс. чел. (малые города), 100–500 тыс. чел. (большие города) и более 500 тыс. чел. (крупные города). Выявлены следующие закономерности:

- чем крупнее город, тем стратегии более амбициозные;
- использование флагманских проектов в экономике и инфраструктуре не зависит от численности населения города, но чем

крупнее город, тем активнее в его стратегии используются флагманские проекты в социальной сфере;

- чем больше город, тем более общая (не селективная) его экономическая стратегия;
- в больших городах стратегии более ориентированы на радикальные экономические изменения;
- чем больше население города, тем больше внимания в стратегии уделяется социальной сфере.

КЛАСТЕРНЫЙ АНАЛИЗ

Выборка из 100 изучаемых стратегий была разделена на три группы с помощью иерархического кластерного анализа⁵. Кластеризация проводилась по методу Варда, а расстояние между кластерами рассчитывалось по формуле квадрата евклидова расстояния. В результате получилось три плотных кластера с 54 стратегиями в первом, 24 во втором и 22 – в третьем (табл. 4).

Первый кластер характеризуется высокой долей амбициозных и отчасти амбициозных стратегий (50 и 46,2%, соответственно), во втором же, напротив, 94,4% стратегий неамбициозные. В отношении третьего кластера нельзя говорить о ярко выраженном смещении в сторону амбициозных или неамбициозных стратегий (31,8% неамбициозных, 45,5% отчасти амбициозных, 22,7% амбициозных стратегий).

С точки зрения реальной направленности для первого кластера характерен высокий процент стратегий инновационного развития (14,8% против 0 и 4,2% во втором и третьем кластерах соответственно) и экономических стратегий (64,8% против 40,9 и 54,2%). Для второго кластера характерны социальные стратегии: таковыми являются 77,3% стратегий этого кластера в сравнении с 57,4 и 54,2% в первом и третьем кластерах соответственно. Для стратегий третьего кластера характерна экологическая направленность: 20,8% таких стратегий против 11,1% в первом кластере и 4,5% – во втором.

⁵ В подготовке этого раздела принимал участие К. Мерзляков, выполнивший кластерный анализ.

**Распределение стратегий развития муниципальных образований
по кластерам**

<i>Первый кластер (амбициозные реалистичные – хорошие)</i>
Алексин (2002), Архангельск (2008), Астрахань (2011), Аткарское МО (2001), Барнаул (2011), Березники (2007), Бийск (2007), Брянск (2012), Волгоград (2007), Вологда (2011), Воронеж (2010), Глазов (2009), Грязовецкий муницип. р-н (2009), Дивногорск (2011), Ейск (2007), Екатеринбург (2010), Искитим (2007), Казань (2003), Калининград (2008), Канск (2011), Кемерово (2007), Комсомольск-на-Амуре (2010), Краснодар (2007), Красноярск (2011), Лодейное Поле (2008), Магадан (2007), Мурманск (2012), Назарово (2010), Нальчик (2011), Находка (2005), Нижний Тагил (2011), Новокузнецк (2010), Новосибирск (2005), Новошахтинск (2010), Омск (2007), Оренбург (2011), Орск (2007), Покров (2001), Польшаево (2010), Приозерский р-н (2001), Рязань (2009), Советская Гавань (2002), Сосновый Бор (2009), Ставрополь (2011), Сургут (2009), Сыктывкар (2011), Тамбов (2012), Тверь (2011), Улан-Удэ (2007), Хабаровск (2006), Череповец (2003, 2012), Чита (2007), Шуя (2002)
<i>Второй кластер (неамбициозные реалистичные)</i>
Барнаул (2010), Бежецкий р-н (2002), Белгород (2007), Бердск (2008), Боготольский р-н (2011), Бородино (2011), Братск (2006), Валдайский р-н (2002), Гатчинский р-н (2009), Ижевск (2001), Котлас (2009), Липецк (2006), Магнитогорск (2008), Нижневартовск (2008), Озерный (2011), Омск (2002), Петрозаводск (2004), Псков (2011), Пучежский р-н (2008), Таганрог (2012), Шелеховский муницип. р-н (2012), Ярославль (2010)
<i>Третий кластер (амбициозные нереалистичные – популистские)</i>
Апатиты (2002), Волжский (2011), Вологда (2008), Воркута (2011), Выборгский р-н (2010), Гатчина (2000), Гдовский р-н (2010), Канский р-н (2011), Кисловодск (2010), Костомукша (2008), Красноармейский р-н (Чувашия, 2007), Курган (2004), Мышкин (2001), Пенза (2010), Пятигорск (2009), Ростов-на-Дону (2009), Сланцевский р-н (2009), Тверь (2003), Тихвинский р-н (2009), Тольятти (2010), Тюмень (2003), Улан-Удэ (2011), Чебоксары (2009), Череповец (1998)

Примечание: в скобках указан год принятия стратегии.

Первый кластер заметно отличается от второго и третьего яркой выраженностью интегрального показателя, характеризующего наличие флагманских проектов в стратегии. Во второй и третий кластеры не попало ни одной стратегии с выраженным и осознанным использованием флагманских проектов, тогда как в первом кластере стратегий с выраженным использованием флагманских проектов в отрас-

лях специализации – 31,4%, в инфраструктуре – 27,5, в социальной сфере – 24,5%.

Если говорить об общей характеристике экономической части стратегий, то в первом кластере присутствует всего 9,3% документов с селективной экономической стратегией, в то время как во втором – 14,3%, а в третьем – 43,5%. Из стратегий первого кластера 46,3% подразумевают значительное либо радикальное изменение отраслевой структуры (против 15,8 и 4,5% во втором и третьем кластерах соответственно).

По характеру изменений отраслевой структуры первый кластер имеет выраженное отличие от второго и третьего: 50,9% стратегий этого кластера предполагают диверсификацию структуры (против соответственно 15,8 и 4,8%). Не предполагают изменений лишь 30,2% стратегий из первого кластера в сравнении с 78,9 и 85,7% – из второго и третьего соответственно. Стратегии первого кластера уделяют больше внимания таким отраслям, как связь и ИТ (13% в сравнении с 4,5 и 8,3%), сфера обслуживания (22,2% в сравнении с 13,6 и 8,3%), строительный комплекс (31,5% в сравнении с 13,6 и 20,8%) и топливно-энергетический комплекс (29,6% в сравнении с 13,6 и 20,8%). В стратегиях второго и третьего кластеров большее внимание уделяется агропромышленному комплексу. При этом во втором кластере почти отсутствуют стратегии с большим вниманием к связи и ИТ (4,5%) и к лесопромышленному комплексу (4,5%). В третьем кластере низкая доля стратегий, уделяющих внимание сфере обслуживания (8,3%) и металлургическому комплексу (8,3%).

Кластеры существенно различаются по используемым видам поддержки хозяйственного климата. Консультационную поддержку предусматривают 16,7% стратегий первого кластера, 13,6% стратегий второго и 0% третьего; институциональную – 51,9% стратегий первого кластера, 36,4% второго и 16,7% третьего; экономическую – 57,4% стратегий первого кластера, 45,5% второго и 12,5% третьего.

У стратегий первых двух кластеров нет выраженного различия в степени внимания к вопросам реализации стратегии, в то время как в 37,5% стратегий третьего кластера отсутствует внимание к реализации стратегии полностью и в 58,3% это внимание незначи-

тельное. В первом и втором кластерах внимание к реализации стратегий среднее или выше среднего в 64,8 и 68,2% документов соответственно.

По основным дифференцирующим признакам стратегии можно обозначить как «амбициозные реалистичные», «неамбициозные реалистичные» и «амбициозные нереалистичные» (табл. 5, см. также табл. 4). К первому кластеру отнесены амбициозные стратегии с масштабными флагманскими проектами, предусматривающими серьезные изменения в структуре экономики, с общеэкономической (неселективной) политикой и акцентом на развитие передовых и прибыльных отраслей (связь и ИТ, сфера обслуживания, ТЭК, строительство), с повышенным вниманием к проблемам реализации. Все это отличает стратегии, которые принято считать «хорошими». Во второй кластер вошли также реалистичные стратегии, но не предполагающие значительных изменений в различных отраслях и не включающие проекты, которые заметно изменят жизнь города. При этом в них большое внимание уделено улучшению качества обычной городской жизни. Третий кластер – стратегии, которые почти не содержат конкретных мероприятий, они амбициозны, но механизмы их реализации в тексте отсутствуют. При этом такие документы могут быть ярко написаны. Условно их можно назвать «популистскими».

Первый кластер исследуемой выборки включает стратегии муниципальных образований всех федеральных округов. При этом доли Северо-Кавказского и Уральского округов составили соответственно 5,6 и 3,7%. Во второй кластер вошли стратегии шести федеральных округов (не представлены Северо-Кавказский и Дальневосточный), но доминируют (82%) стратегии Сибирского, Центрального и Северо-Западного округов. В третьем кластере представлены семь федеральных округов (не вошли стратегии Дальневосточного). Здесь выделяется Северо-Западный федеральный округ (41,7%). Отметим, что стратегии Дальневосточного округа полностью вошли в первый кластер. Сибирский округ занимает первое место по доле в первом (25,9%) и втором (31,8%) кластерах и последнее место в третьем (8,3%).

Таблица 5

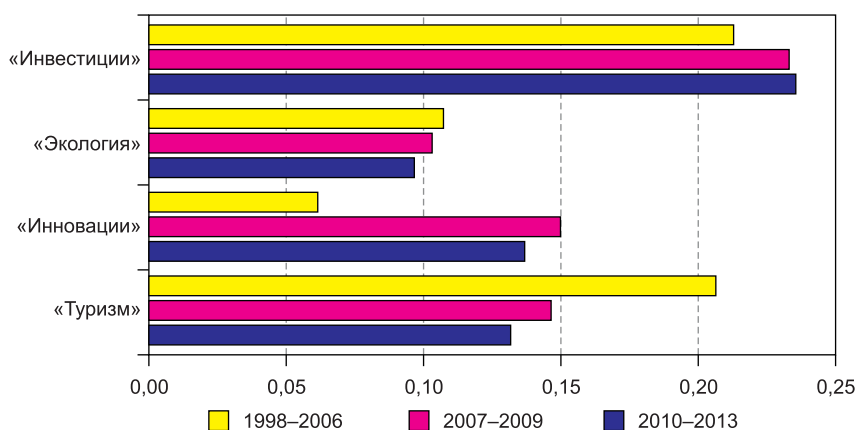
Доля стратегий с обозначенными характеристиками в кластере, %

Характеристика		Первый кластер («амбициозные реалистичные»)	Второй кластер («неамбициозные реалистичные»)	Третий кластер («амбициозные нереалистичные»)
Количество документов		54	24	22
Доля амбициозных и отчасти амбициозных стратегий		96,2	6,4	68,2
Внимание к реализации среднее или выше среднего		64,8	68,2	4,2
Выраженное и осознанное использование флагманских проектов	в экономике	31,4	0	0
	в инфраструктуре	27,5	0	0
	в социальной сфере	24,5	0	0
Селективная экономическая стратегия		9,3	14,3	43,5
Значительное либо радикальное изменение отраслевой структуры		46,3	15,8	4,5
Направленность на диверсификацию экономики		50,9	15,8	4,8
Характерные отрасли		Связь и ИТ, сфера обслуживания, строительный комплекс, ТЭК	АПК	АПК
Виды поддержки бизнеса	консультационная	16,7	13,6	0
	институциональная	51,9	36,4	16,7
	экономическая	57,4	45,5	12,5

ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИЙ ИНСТРУМЕНТАМИ КОНТЕНТ-АНАЛИЗА

Контент-анализ показывает, насколько велик интерес авторов документа к той или иной специфической теме, например к защите окружающей среды (по частоте упоминания различных вариаций слова «экология») или туризму (вариации слова «туризм»). Было выбрано две группы «слов-маркеров».

Первая группа – часто упоминаемые слова, которые однозначно характеризуют определенную тему: вариации терминов «экология», «инновации», «инвестиции» и «туризм». При сравнении частоты использования термина в тексте по нескольким документам можно формально определить, какая стратегия является более экологической, инновационной, инвестиционной или туристической. Средняя частота использования слова «экология» составляет 0,1%, слова «инновация» – 0,13%, слова «инвестиции» – 0,23%, слова «туризм» – 0,16%. Таким образом, можно констатировать, что преобладающая проблематика отечественных муниципальных стратегий исследуемого периода – инвестиционная. Приведенные на рисунке данные показывают, что частота использования слова-маркера «инвестиция» увеличива-



Средняя частота использования слов-маркеров по периодам

лась, слова «экология» – падала, для слова «инновации» отмечаются резкий рост между первым и вторым периодами и падение в третьем, а интерес к термину «туризм» резко уменьшился.

Другая группа терминов: «кластер», «агломерация», «диверсификация», «транспортно-логистический комплекс», «технопарк» («технополис»), «государственно-частное партнерство», «бизнес-инкубатор» – анализировалась путем подсчета количества упоминаний в тексте (безотносительно его объема). Можно отметить, что термины «транспортно-логистический комплекс» и «кластер» до 2006 г. почти не встречаются, а пик их упоминаний приходится на документы, датированные 2007 г. Рекомендация использовать понятие «производственный кластер» отмечается в приказе Министерства регионального развития РФ в 2007 г. Термин «государственно-частное партнерство» почти не встречается до 2006 г., но частота его использования повышается (пик отмечается в 2012 г.). Понятие «диверсификация» используется в 72% стратегий, но только в 9% документов оно упоминается более 10 раз, в 42% документов – менее пяти раз. При более глубоком анализе можно сделать вывод, что изменение отраслевой структуры важно для авторов стратегий, но инструменты реализации являются непроработанными.

Стратегии Северо-Кавказского федерального округа выделяются на фоне документов других округов. В них чаще используются термины «туризм» (0,28%), «экология» (0,21%), «инвестиции» (0,48%), а также «кластер», «бизнес-инкубатор» и «государственно-частное партнерство». Предположительно, консультантами при разработке данных стратегий являются московские или околomosковские фирмы, быстро улавливающие веяния федеральных инициатив. Документы городов Сибирского федерального округа характеризуются повышенной частотой использования термина «инновации», а для Уральского федерального округа характерен термин «технопарк». Понятие «транспортно-логистический комплекс» чаще всего используется в стратегиях Южного, реже – Центрального округа.

Средний объем стратегии (среднее количество слов в тексте) значительно уменьшается от первого кластера к третьему. Это единственная группировка, в которой однозначно проявилась такая тенденция. Повышенной частотой использования всех слов-маркеров, кроме слова «туризм», характеризуются стратегии, включенные в кластер «амбициозные нереалистичные», пониженной – те, что вошли в кластер «неамбициозные реалистичные».

Дополнительно был проведен парный корреляционный анализ. Коэффициент корреляции более 0,5 отмечается для пар терминов «инновация – логистика», «инновация – кластер», «логистика – кластер», «бизнес-инкубатор – технопарк».

Таким образом, контент-анализ по словам-маркерам подтверждает гипотезу о дифференциации стратегий по использованию терминов в динамике и по типам городов. При этом четко прослеживается наличие ряда тематических направлений, задаваемых с федерального уровня.

* * *

Разработанный кодификатор содержания муниципальных стратегий показал свою работоспособность. Им смогли пользоваться специалисты уровня бакалавра. Полученные векторы кодов отражали специфику содержания стратегий.

Формальный анализ векторов кодов как методом простейших группировок, так и на основе факторного и кластерного анализов позволил выявить ряд тенденций в разработке стратегий и их особенности по типам городов, их географическому расположению и по году создания стратегии. Формализация понятия амбициозности стратегии и критериев ее определения позволила выявить набор свойств и косвенных признаков амбициозных стратегий, в частности связь между амбициозностью и наличием флагманских проектов.

С помощью инструментов кластерного анализа показано наличие трех достаточно плотных групп сходных по содержанию стратегий.

Получившиеся три группы стратегий можно, с долей субъективности, охарактеризовать как «амбициозные реалистичные» («хорошие»), «неамбициозные реалистичные» и «амбициозные нереалистичные» («популистские»). Большая наполненность первого кластера (54 стратегии) позволяет говорить о достаточно высоком качестве российских муниципальных стратегий.

Контент-анализ массива документов по словам-маркерам подтвердил дифференциацию тематических направлений стратегий и показал наличие ряда тем, задаваемых с федерального уровня.

Литература

1. **Селиверстов В.Е.** Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2013. – 436 с.
2. **Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.** Распространение практики стратегического планирования в городах России: 1997–2013 годы // Известия Русского географического общества. – 2013. – № 6. – С. 1–10.
3. **Жихаревич Б.С.** Подход к изучению эффективности стратегического планирования на муниципальном уровне // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 4 (76). – С. 35–56.
4. **Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России.** – СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. – 384 с.
5. **Муниципальные стратегии: десять лет спустя /** Науч. ред. Б.С. Жихаревич. – СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2011. – 136 с.
6. **Winters D.K.** Comparing Economic Development Strategies across Neighboring States / Prepared for the Wisconsin Economic Summit II November 26 & 27, 2001. – 44 p.
7. **Strategic Planning for Local Development: Case Studies from Small and Mid-sized European Cities /** Ed. by L. Ramírez, G. Kebede. – UN-HABITAT SIRP, 2010. – 188 p.
8. **Стратегическое планирование в городах и регионах России.** – URL: <http://www.city-strategy.ru/> (дата обращения 10.11.2013).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 10.02.2014 г.

© Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К., 2014