

УДК 332.14

Регион: экономика и социология, 2022, № 4 (116), с. 163–189

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

ФЕНОМЕН УГАСАНИЯ СТРАТЕГИЙ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ И МЕТОДИКА ОЦЕНКИ

Статья посвящена изучению феномена «угасания» (потери актуальности и востребованности) стратегических документов регионального и муниципального уровней в России. На основе анализа новостного фона показано, что разрабатываемые документы стратегического планирования статичны, «неповоротливы» и неспособны реагировать на быстрые изменения социально-экономической, политической, культурной ситуации в обществе (как, например, в случае с пандемией коронавирусной инфекции). Это приводит к быстрой «смысловой деградации» стратегических документов, к потере их связи с актуальными социально-экономическими вызовами и проблемами. Выявлено, что длительность периода угасания разная как у регионов и муниципальных образований, так и у отдельных городов и областей в зависимости от местных условий. По нашим оценкам, полное угасание региональной стратегии происходит за два-три года, муниципальной – за год-полтора. Фактически этот период равен времени разработки самих стратегий.

Ключевые слова: стратегии социально-экономического развития; стратегическое планирование; период угасания; методики

Для цитирования: Акимова В.В., Волошинская А.А., Комаров В.М. Феномен угасания стратегий: определение и методика оценки // Регион: экономика и социология. – 2022. – № 4 (116). – С. 163–189. DOI: 10.15372/REG20220407.

ВВЕДЕНИЕ

В основе эффективной системы стратегического планирования могут лежать две основные идеи: жизнестойкость (обеспечение резистентности, или устойчивости, к возникающим шокам) и долгосрочная устойчивость (обеспечение устойчивости социально-экономической системы в долгосрочной перспективе с учетом потребностей будущих поколений). Комбинация этих двух характеристик – *способность системы стратегического планирования адаптироваться к быстро меняющимся условиям внешней и внутренней среды при сохранении стратегической долгосрочной рамки* определяет, по нашему мнению, практическую востребованность и ценность документов стратегического планирования.

В настоящее время документы стратегического планирования, разрабатываемые в России, как правило, статичны и «тяжеловесны» (многостраничны и многотомны), они написаны канцеляритом и не предназначены для публичного изучения. Такие документы не способны быстро реагировать на изменения социально-экономической, политической, культурной ситуации в обществе.

Если и происходит актуализация стратегии, то, как правило, это длительная процедура, предполагающая многомесячное пересогласование стратегии с региональными и федеральными органами власти, утверждение законодательным собранием региона или города и т.д. За этот период внешние факторы и условия могут вновь измениться, и стратегия снова оказывается в состоянии «вечно догоняющей» по отношению к современной ситуации. Это приводит к потере актуальности стратегии еще до принятия ее актуализированной версии, или «угасанию». При этом стратегия социально-экономического развития призвана быть рабочим инструментом органов власти для ответа на вызовы и угрозы, быть гибким «навигационным документом», позволяющим оперативно перестраивать систему целей, задач и приоритетов в ответ на изменяющиеся внешние условия.

Впервые об угасании стратегических документов и их временной актуальности было упомянуто в работе [1]. Цель настоящего исследования – изучить феномен угасания стратегий, выявить основные

периоды, в течение которых стратегия угасает в России, а также проанализировать фундаментальные факторы востребованности стратегий.

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА СТРАТЕГИЙ КАК СТРУКТУРНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ИХ УГАСАНИЯ

Вопросы оценки качества и сравнения стратегий социально-экономического развития разных уровней сегодня стоят довольно остро. В связи с этим существует множество различных подходов, причем большинство из них в своей основе имеют качественную оценку, что обуславливает формирование собственного оригинального методологического аппарата в каждом случае.

Среди методик оценки стратегий встречается два противоположных подхода. Первый представляет собой оценку качества по формальным признакам – по соответствию стратегий требованиям Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [2; 9]. Вместе с тем становятся очевидными ограничения такого подхода: даже если стратегия соответствует всем формальным требованиям, это еще не означает, что документ выполнен качественно и полезен для общества.

Второй подход заключается в оценке качества стратегии путем ее сравнения с образом некоторой «идеальной», «эталонной» стратегии, сформулированной в рамках реализации авторской методики, или с «эталонным» процессом разработки стратегического документа с точки зрения авторов методики [5–8]. Но и у этого подхода есть явные недостатки. Авторы методик изначально опираются на разные экономические и управленческие концепции, что приводит к тому, что представление о «хорошей» или «плохой» стратегии у каждого свое.

В таблице представлены основные подходы к оценке стратегий и ключевые выводы, полученные в результате апробации предложенных методик.

Подходы к оценке качества стратегий: методики и ключевые выводы

Подход	Основные работы / авторы	Содержание методики	Выводы
Формальный, механистический	И.Н. Ильина, Е.Е. Плисецкий и др. «Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ» [2]; «Рекомендации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования муниципальных образований, структур и содержания документов стратегического планирования муниципальных образований» (Фонд «Институт экономики города») [9]	Соответствие стратегий требованиям закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»	Правильные стратегии должны быть выполнены в соответствии с четкими правилами, быть единообразными с точки зрения разработки и представления итогового материала
Сравнение с «идеалом», «эталонном»	Методика ИЭОПП СО РАН: В.Е. Селиверстов. «Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике» [10]; В.Е. Селиверстов, Л.В. Мельникова. «Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа» [11]	Анализ законодательного статуса и структуры стратегий, элементный анализ, проверка непротиворечивости сводного прогноза, выполненного на основе региональных стратегий, интегрального макроэкономического прогноза и др.	Регион как точка: изолированный характер разработки региональных стратегий и долгосрочных программ и недоучет интересов и конкурентных преимуществ соседних регионов. Многие региональные стратегии имеют исключительно производственную направленность в ущерб социальной. На межрегиональном и региональном уровнях слабо используются стратегические программы развития крупных корпораций.

Продолжение таблицы

Подход	Основные работы / авторы	Содержание методики	Выводы
	Б.С. Жихаревич, Т.К. Прибылин. «Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий»; «Стратегия развития городов: российская практика 2014-2019 гг.» [5; 6]	Учет важных, по мнению авторов, содержательных параметров: общей характеристики, характера экономических изменений, инфраструктурных проектов, социальной направленности стратегии, управленческой направленности стратегии	Слабое включение населения и институтов гражданского общества в процесс разработки, обсуждения и утверждения региональных стратегий, равно как и в процесс контроля за эффективностью реализации программных мероприятий
	Методика для разработки стратегий малых городов, «Леонтьевский центр»: Б.С. Жихаревич и др. «Стратегия малых городов: территория творчества» [4]	Акцент на процессе разработки. Важнейшие критерии – характеристики процесса разработки (привлечение общественности, обсуждение и проч.) и наличие в документе обязательных элементов, описывающих этот процесс (SWOT-анализ, сценарии и др.)	Хорошие стратегии включают масштабные флагманские проекты, предусматривающие серьезные изменения в структуре экономики, имеют в своей основе общеэкономическую (неселективную) политику, делают акцент на развитие передовых и прибыльных отраслей (связь, IT, сфера услуг, ТЭК, строительство) и характеризуются повышенным вниманием к проблемам реализации
	В.В. Климанов, К.В. Будаева, Н.А. Чернышова. «Направление регионального стратегирования и программирования в России» [7]	Основные оцениваемые характеристики: наличие законов, регулирующих стратегическое планирование в субъектах Федерации, дата их утверждения, полнота содержания, специфика; участники стратегического	«Идеальная» стратегия – это та, которая разработана «по правильной методике», в данном случае по методике КРЭП (координация, разработка, экспертиза, продвижение)
			«Идеальная стратегия» – «оригинальная», «нетипичная» и «интересная» стратегия. Делается вывод о недостаточном качестве стратегий социально-экономического развития большинства регионов, что яви-

Окончание таблицы

Подход	Основные работы / авторы	Содержание методики	Выводы
		планирования и их полномочия; перечень и виды документов стратегического планирования регионального уровня; структура стратегии социально-экономического развития; содержание стратегии социально-экономического развития и характеристика отдельных ее элементов (целей, задач, сценариев, прогноза, SWOT-анализа, индивидуальных предложений для муниципальных образований); количество внесенных корректировок и их содержание и др.	лось следствием отсутствия вовлеченности стейкхолдеров и населения в формирование стратегии и др.
	Б.С. Жихаревич, В.В. Климаков, В.Г. Марача. «Шокоустойчивость территориальных систем: концепция, измерение, управление» [3]	Анализ шокоустойчивости через оценку пяти подсистем: экономики, общества, инфраструктуры, цепочек поставок, управления в разрезе семи компонентов шокоустойчивости (предвидение, предотвращение, сопротивление, абсорбция, реагирование, адаптация и восстановление)	Качественные стратегии – шокоустойчивые стратегии («живые» стратегии): 1) легко корректируемые – с неизменным ядром смыслов и целей и блоком переменных показателей; 2) имеющие проработанную систему управления реализацией стратегии, выстроенную в логике организационной кибернетики (мониторинг – контроль – оценка – коррекция и управление изменениями); 3) содержащие расчетную модель уязвки и прогнозирования показателей; 4) управляемые постоянной профессиональной командой; 5) подержанные стейкхолдерами

Источник: составлено авторами.

АНАЛИЗ ПЕРИОДА УГАСАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ

В российской практике наблюдается устойчивая тенденция в отношении сохранения стратегиями своей актуальности: стратегии устаревают, еще не успев быть принятыми, что также говорит о недостаточно высоком качестве как самих стратегий (выполнение вышестоящих указаний), так и процесса их разработки (документы стратегического планирования существуют в некоем вакууме, без значимого вовлечения всех заинтересованных лиц и учета их мнений).

Под угасанием документов стратегического планирования мы понимаем процесс потери общественного и ведомственного интереса к их реализации, «смысловую деградацию» стратегических документов, снижение синхронизации (связанности) с актуальными социально-экономическими вызовами и проблемами.

В предлагаемой методике основным маркером выступает снижение новостной активности в отношении покрытия событий, связанных с реализацией стратегических документов. В современном обществе именно медиапространство является тем инструментом, который позволяет делать выводы об оценке происходящего широкими кругами населения. И не просто медиапространство в целом, а именно сеть Интернет. Новостная активность и интенсивность обсуждений в комментариях (а также в соответствующих группах в социальных сетях) позволяют отчетливо видеть интерес или отсутствие такового со стороны общества, а также ведомственную «реальную» (не формальную, заключающуюся в необходимости подготовки ежегодного отчета о выполнении для контроля со стороны вышестоящих органов) заинтересованность в реализации запланированных мероприятий.

Период угасания – это временной промежуток, в течение которого снижается интерес со стороны общества к реализации стратегических документов, а цели, задачи, приоритеты стратегического планирования перестают соответствовать современным вызовам и потребностям общества.

Методика анализа. При проведении анализа периода угасания документов стратегического планирования мы базировались на оценке новостной/информационной активности. Методика включала шесть шагов.

Шаг № 1: отбор стратегий для анализа. Среди субъектов Российской Федерации для получения требуемой выборки были отобраны пять разнородных регионов:

прогрессивный, развивающийся регион, ориентированный на освоение природных ресурсов, – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра;

два региона среднего уровня экономического развития с промышленно-аграрной специализацией – Рязанская и Курская области;

регион высокого уровня экономического развития с промышленно-аграрной специализацией – Воронежская область;

южный регион преимущественно аграрной и курортной специализации – Краснодарский край.

Среди городов Российской Федерации были отобраны:

промышленно развитые города с высокой диверсификацией промышленности – Екатеринбург, Курск и Уфа;

промышленно развитый город с более узкой специализацией (автомобилестроение) – Тольятти;

южный город, преимущественно ориентированный на туризм и курортный отдых, – Симферополь.

Данная выборка, несмотря на ограниченный объем, позволяет представить весь спектр российских крупных городов и регионов.

Шаг № 2: определение для выбранных территорий стратегии социально-экономического развития, которая послужит основой для поиска связанных с ней событий. Таким образом, были отобраны следующие 10 стратегий социально-экономического развития (если была выбрана не первоначальная, а одна из последующих редакций стратегии, то дата выбранной редакции указана в скобках):

для субъектов Федерации: Воронежской области на период до 2035 г.¹, Краснодарского края до 2030 г.², Курской области на период до 2030 г.³, Рязанской области до 2030 г.⁴, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2030 г. (редакция от 09.06.2017)⁵;

для муниципальных образований: Екатеринбурга до 2030 г. (редакция от 25.05.2018)⁶, Курска на 2019–2030 гг.⁷, Тольятти на период до 2030 г.⁸, Уфы до 2030 г. (редакция от 19.12.2018)⁹ и Симферополя до 2030 г.¹⁰

Шаг № 3: поиск новостей и событий, связанных с выбранными стратегиями. Поиск проводился как на официальных веб-сайтах местных властей, так и с помощью поисковой системы Яндекс-Новости.

¹ Закон Воронежской области от 20.12.2018 № 168-ОЗ «О стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года»).

² Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года. Закон Краснодарского края от 21 декабря 2018 года N 3930-КЗ.

³ Распоряжение Администрации Курской области «О Стратегии социально-экономического развития Курской области на период до 2030 года».

⁴ Стратегия социально-экономического развития Рязанской области до 2030 года. Утверждена постановлением Правительства Рязанской области от 25 декабря 2018 г. № 418.

⁵ Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 339-рп 22 марта 2013 года N 101-рп.

⁶ Екатеринбургская Городская Дума. Решение от 10 июня 2003 года N 40/6. О Стратегическом плане развития Екатеринбурга (с изменениями на 25 мая 2018 года).

⁷ Стратегия социально-экономического развития города Курска на 2019–2030 годы, утверждена решением Курского городского Собрания от 19.11.2019 № 151-6-ОС.

⁸ Решение Думы городского округа Тольятти от 25.01.2019 № 131 «О Стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года».

⁹ Стратегия социально-экономического развития города Уфы до 2030 года, утверждена решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 19.12.2018 г. № 35/2.

¹⁰ Симферопольский Городской Совет Республики Крым. Решение от 19 декабря 2017 года N 1462. О стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым на период до 2030 года.

На официальном сайте властей были проанализированы все события, связанные со стратегией: начало ее разработки, публичные слушания, представление проекта стратегии, заседания координационного совета и рабочих групп, утверждение стратегии, внесение правок после принятия и т.п. Таким образом, мы анализировали весь жизненный цикл стратегии – от ее разработки до принятия.

С помощью системы Яндекс-Новости был проведен поиск новостей по названию стратегии выбранного региона. Новости из разных источников об одном и том же событии (например, о проведении публичных слушаний) учитывались как одна новость (одно событие). При этом были рассмотрены все события, в связи с которыми так или иначе упоминалась стратегия города или региона (например, в рамках реализации стратегии были привлечены инвестиции или проведен конкурс). Поэтому методика позволила всесторонне оценить актуальность стратегии в новостной повестке, ее востребованность для текущей ситуации.

Всего было найдено около 1000 новостей о событиях, после отбора дублирующих новостей в итоговую выборку вошло 416 событий. Как показал анализ, большинство событий (76,7%) приходится на новости; 14,7% событий связано с подготовкой и корректированием стратегий, включая стратегические сессии, заседания, разработку и утверждение плана мероприятий по реализации стратегии; 6,7% событий приходится на законодательную деятельность: утверждение стратегии и поправок к ней, принятие муниципальных программ, законов о стратегическом планировании.

Шаг № 4: формирование единой базы всех событий по всем регионам и присвоение каждому событию типа. Были выбраны наиболее важные для жизненного цикла стратегии типы: стратегическая сессия, проект стратегии, принятие нормативно-правового акта (НПА), которым была утверждена стратегия, поправка к стратегии (принятие НПА, вносящего поправку к стратегии), другие НПА, не связанные с принятием или изменением стратегии, план мероприятий по реализации стратегии, прогноз, протокол заседания, новость от местных властей и новость, найденная с помощью системы Яндекс.

Шаг № 5: расчет временного промежутка между датой новости (события) и датой принятия стратегии соответствующего

города или региона (разность дат). По итогам этого шага была сформирована база событий, включающая следующие поля: название территории, вид территории (город или область), событие, дата события, тип события, разность дат. Разность дат является положительной, если событие произошло после принятия стратегии, и отрицательной в обратном случае.

Шаг № 6: отображение событий на временных графиках. По оси x откладывалась разность дат, по оси y – события, сгруппированные по типам. Это дало возможность наглядно представить события, произошедшие как до, так и после принятия стратегии, и сравнить на одной шкале активности по их типам для разных городов и регионов.

События, связанные со стратегиями социально-экономического развития субъектов Федерации. На рисунке 1 представлена суммарная активность, связанная со стратегиями развития пяти субъектов

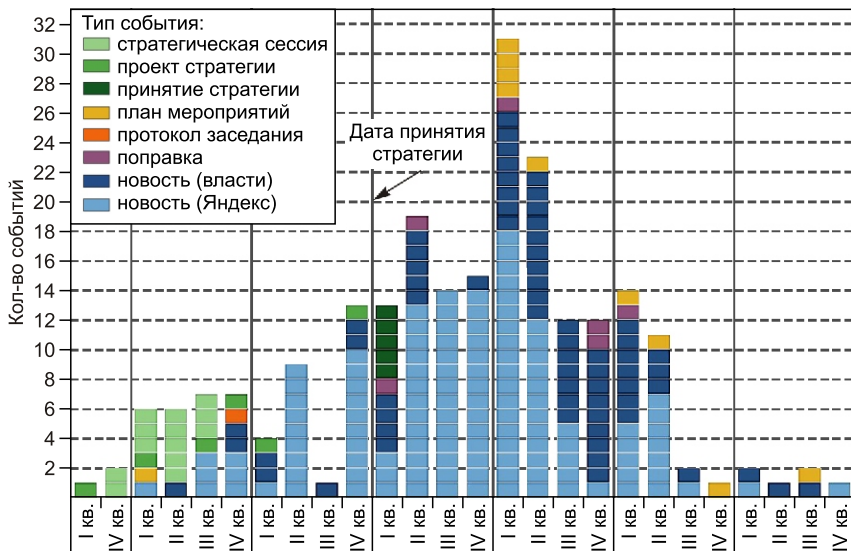


Рис. 1. События, сгруппированные по разнице их даты и даты принятия стратегии, суммарно для пяти регионов, 2015–2021 гг.

Источник: составлено авторами

ектов Российской Федерации. Как можно видеть, стратегические сессии и активность по разработке стратегий начинаются за 2–2,5 года до утверждения стратегии и достигают максимума в первые два года после ее принятия.

При этом ситуация в разных регионах существенно различается (рис. 2). Так, после принятия стратегии Воронежской области прошло заседание экспертного совета по вопросам реализации стратегии,

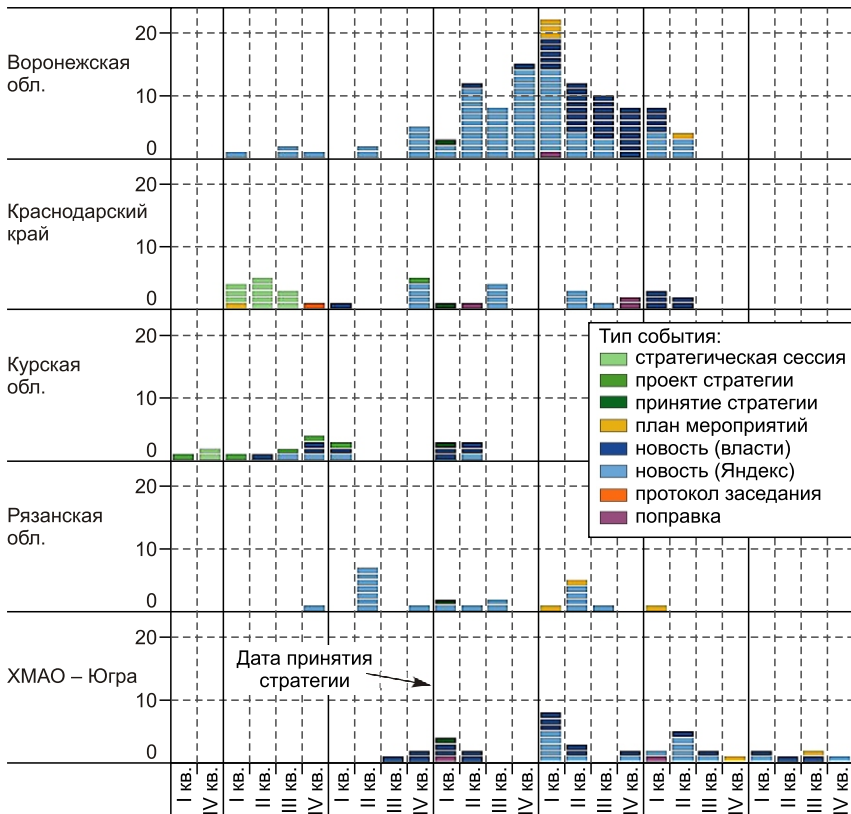


Рис. 2. Количество событий (упоминаний стратегии) во время разработки стратегии и после ее принятия, рассчитано для пяти регионов, 2015–2021 гг.

Источник: составлено авторами

анонсированы планы по автоматизации стратегического управления регионом.

У Краснодарского края отмечена достаточно высокая активность до принятия стратегии, но после ее принятия ситуация изменилась: активность стала достаточно низкой, хотя деятельность по реализации стратегии стабильно ведется. Так, в начале 2021 г. прошло первое заседание экспертного совета министерства экономики Краснодарского края, в ходе которого стороны договорились регулярно проводить масштабные экспертные мероприятия и заседания рабочих групп по отдельным приоритетным направлениям реализации стратегии.

Курская область приняла стратегию в конце 2020 г. На середину 2021 г. активность оставалась достаточно высокой, включая обсуждение на общественных форумах. В целом, обсуждение отдельных вопросов из тех или иных стратегических документов на форумах в социальных сетях для России нехарактерно, в отличие от зарубежных стран, где каждый законопроект проходит через активное обсуждение в Интернет-пространстве (например, Stadtforum для Берлина¹¹).

События, связанные со стратегиями городов России. Несколько другая картина наблюдается на муниципальном уровне: стратегии разрабатываются быстрее, причем максимальная активность приходится на последние полтора года (рис. 3).

Пик активности наблюдается в последнее полугодие до принятия стратегии, когда проходят стратегические сессии и активно обсуждается проект стратегии: города стремятся оперативно принять документ, выполнив поручение региона или федерального центра. Если же проанализировать годовой цикл, то пик активности проявляется в IV квартале (возможно, это связано с бюджетным циклом и необходимостью своевременно оплатить услуги разработчиков, если они привлекались). В I квартале активность часто полностью отсутствует, так как еще не объявлены конкурсные торги.

После принятия стратегии активность заметно снижается, новостей мало, часто встречаются упоминания только о формальных обяза-

¹¹ См. подробнее: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtforum/>; <https://www.urbanecatalyst.de/de/stadtforum-berlin.html>.

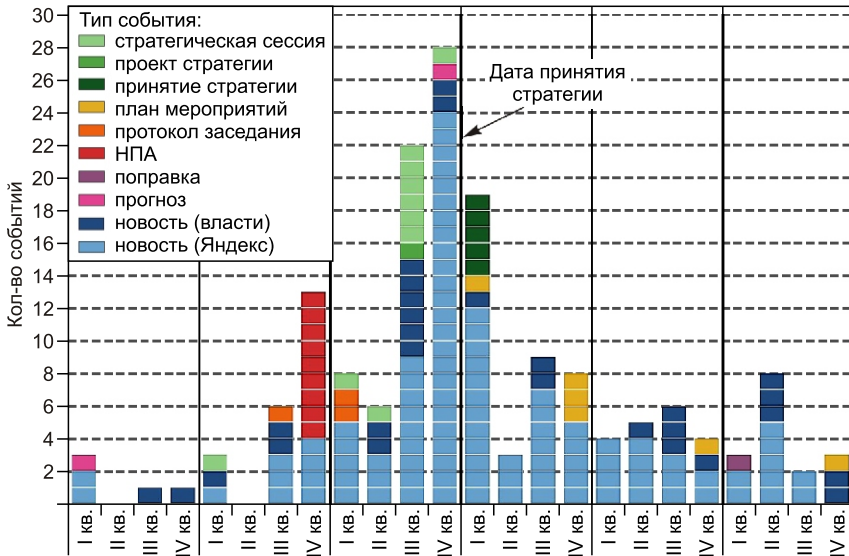


Рис. 3. События, сгруппированные по разнице их даты и даты принятия стратегии, суммарно для пяти городов, 2016–2021 гг.

Источник: составлено авторами

тельствах: сообщается о принятии плана мероприятий по реализации стратегии или о подготовленном отчете о его реализации. Ситуация по отдельным городам значительно различается (рис. 4).

Отметим, что у Екатеринбурга активность по принятию стратегии остается достаточно высокой даже через три года после ее принятия, что, возможно, объясняется разработкой ее новой версии и активностью гражданского общества города. Так, в 2021 г. администрация Екатеринбурга запустила общественное обсуждение стратегических документов социально-экономического развития, включая стратегии развития районов и муниципальные программы.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, существуют различия как между регионами и муниципальными образованиями, так и между отдельными городами и областями в отношении новостного фона.

Во-вторых, у муниципальных образований наблюдается более острый пик новостной активности: события начинают появляться

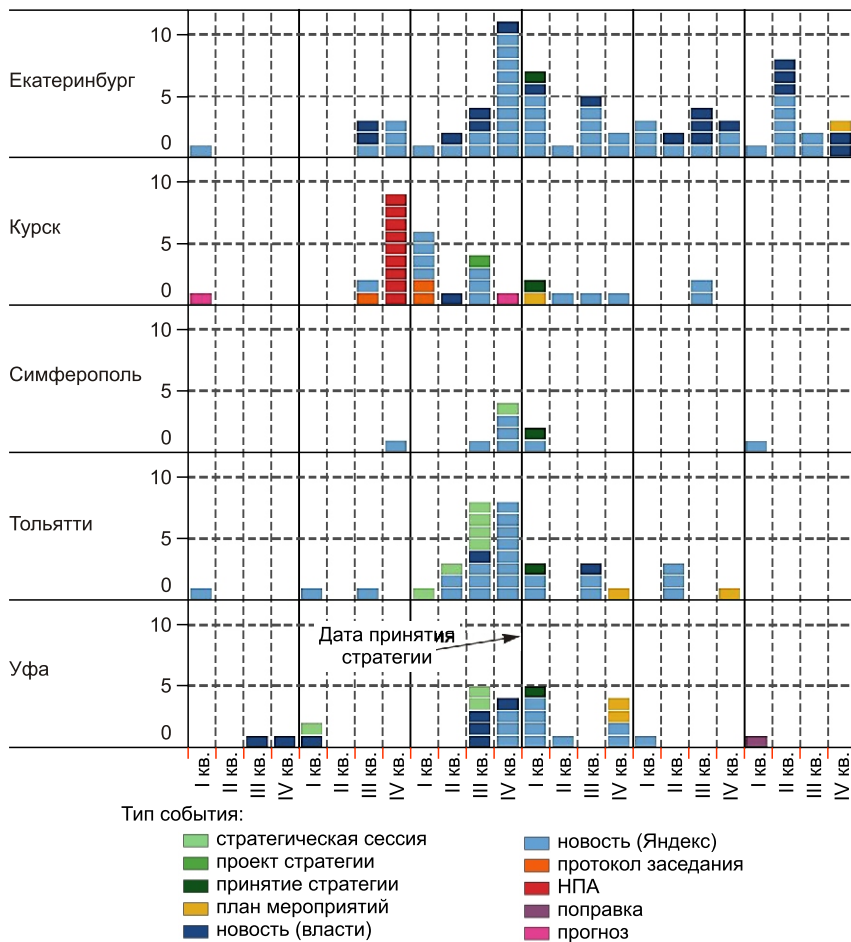


Рис. 4. Количество событий (упоминаний стратегии) во время разработки стратегии и после ее принятия, рассчитано для пяти городов, 2016–2021 гг.

Источник: составлено авторами

в основном за 1,5 года до принятия стратегии, а в течение года после ее принятия наблюдается заметный спад. В то же время стратегии субъектов Федерации имеют более длинный жизненный цикл и более сглаженный пик новостной активности: они разрабатываются в сред-

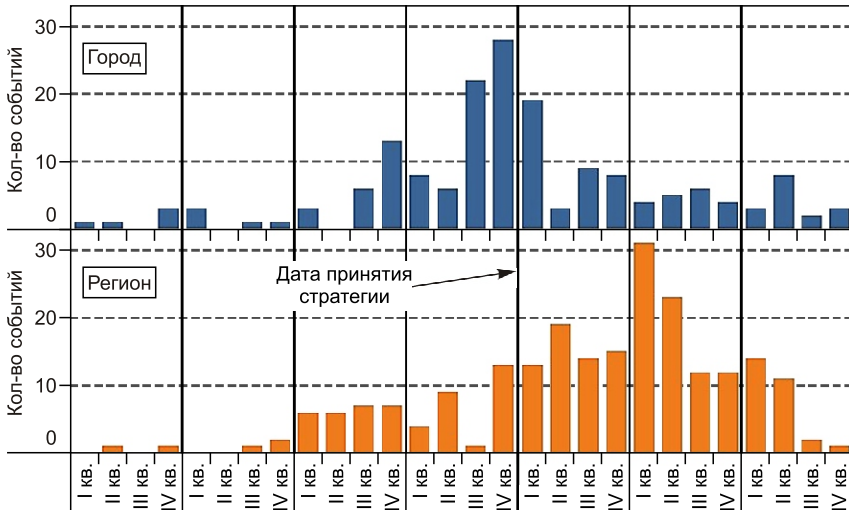


Рис. 5. Количество событий (упоминаний стратегии) во время разработки стратегии и после ее принятия, рассчитано суммарно для пяти городов и отдельно суммарно для пяти регионов, 2015–2021 гг.

Источник: составлено авторами

нем за 2,5 года, что сопровождается постепенным нарастанием новостной активности, далее активность остается высокой на протяжении примерно 2,5 лет, и только потом наблюдается спад. При этом внутри годового цикла пик активности приходится на IV квартал, когда работают команды разработчиков, которым согласно бюджетным процедурам нужно заплатить за их услуги до конца года. В I квартале активность практически полностью отсутствует, так как еще не объявлены торги (рис. 5).

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ УГАСАНИЯ СТРАТЕГИЙ: ВОЗМОЖНЫЕ ГИПОТЕЗЫ

Качественный анализ процессов разработки и реализации российских документов стратегического планирования показал, что ключевыми факторами их угасания (потери востребованности, практи-

ческой полезности и актуальности), по нашему мнению, являются следующие. Отметим, что данные факторы, или, точнее, «первопричины», выделены нами прежде всего на основе собственного опыта стратегического планирования в городах и регионах России и могут рассматриваться в качестве гипотез для строгой эмпирической проверки. Факторы угасания представлены по степени их важности для продления периода востребованности стратегии.

1. *Изначально формальный (ведомственный) характер разработки стратегий с целью отчитаться и «закрыть поручение».* Разработка стратегий по большей части представляет собой выполнение нормативных обязательств, например требований Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», с целью исполнить директиву. В связи с этим в стратегиях часто дублируются формулировки из вышестоящих документов, которым стратегии должны соответствовать, используются аналогичные индикаторы, повторяются цели и задачи. В результате стратегии приобретают универсальный и одновременно поверхностный характер, не учитывают специфику региона или муниципального образования, для которого они разрабатываются. Другими словами, они становятся обезличенным документом, где можно заменить название региона/муниципалитета на любое другое и не найти разницы¹².

2. *Целевая аудитория стратегии – вышестоящая бюрократия.* Главный адресат стратегий – вышестоящие контролирующие и согласующие органы, а не общество, как это, например, происходит за рубежом, где стратегии являются в том числе элементом предвыборного цикла губернаторов и мэров¹³. Соответственно, раз люди и их потребности изначально вторичны, то документ становится неактуальным для населения уже до его принятия: формируется «документ

¹² См.: Комаров В.М., Акимова В.В., Коцюбинский В.А., Земцов С.П. Сравнительный анализ подходов к разработке долгосрочных государственных стратегий в России и мире // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – № 1. – С. 56–74.

¹³ См.: Комаров В.М. Как повысить востребованность долгосрочных стратегий развития муниципальных образований // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2020. – № 2. – С. 7–11.

для галочки». Фактически целевая аудитория мэров и исполнительной власти муниципальных образований – губернаторы, глав регионов и органов исполнительной власти субъектов Федерации – президент России и полномочный представитель президента России в федеральном округе, а не избиратели.

Фундаментальные причины такого положения дел, по нашему мнению, существенно глубже. Это зачастую неподотчетность региональной и муниципальной власти избирателям; отсутствие действенных форм прямой демократии (общегородские референдумы и опросы по действительно важным, не второстепенным вопросам, самоорганизующиеся местные сообщества и т.п.); низкий уровень развития системы обратной связи с населением, поверхностный характер опросов; недостаточный парламентский и депутатский контроль; слабая роль видных представителей общественности в процессе принятия решений; подконтрольность основных СМИ, задача которых – генерация «положительного новостного фона» и формирование положительного образа города или региона, а не беспристрастный анализ принимаемых решений; отсутствие релевантных статистических индикаторов и вообще достоверных данных и т.д.

3. *Навязанный характер ключевых целевых показателей.* Из ведомственного характера разработки стратегий вытекает и то, что набор целевых, «заданных сверху» показателей, по которым оценивается прогресс в реализации документов стратегического планирования (показатели «майского» и «июльского» указов президента о национальных целях Российской Федерации, показатели эффективности работы губернаторов и т.п.), является формальным. Используемые показатели не только не учитывают региональную/муниципальную специфику, но, главное, они существуют в «статистической абстракции/вакууме», оказываясь оторванными и от потребностей людей. Например, формальное достижение показателей по вводу квадратных метров жилья уже привело к деградации городской среды и формированию «гетто» вроде Мурино или Кудрово по всей стране, к опустеванию регионов и стягиванию населения в крупнейшие агломерации, показателей по увеличению численности населения – к росту низкоквалифицированной миграции, «теневому сектору» получения граж-

данства, росту преступности в городах и т.д. При этом подобные вещи, которые вызывают появление точек социальной напряженности, как и другие «острые углы», в стратегиях замалчиваются, не проводятся анализ рисков такой политики и «работа над ошибками»¹⁴. Несмотря на то что оторванность целевых показателей от реально происходящих событий/фактов/триггеров, является самоочевидной, исполнительная система «заточена» именно на формальные целевые показатели.

Более того, отсутствует комплексная оценка влияния показателей (в положительном или отрицательном смысле) на качество жизни и благополучие людей в целом: любое формальное выполнение показателя считается «благом», нет анализа отрицательных последствий проводимой политики и возникающих в связи с ней рисков. При этом для большей части показателей (рост инвестиций, демографическое развитие и др.) невозможно выделить компонент, который напрямую зависит от управленческого воздействия местных или региональных властей, большинство компонентов связаны с другими факторами, в том числе конъюнктурными.

4. *Длительная, тяжеловесная процедура согласования.* Принятие стратегии представляет собой длительный процесс согласования со всеми профильными органами разных уровней. Например, стратегии муниципальных образований должны были получить положительное заключение региональных органов власти и соответствовать стратегии развития региона, а региональные стратегии – получить согласование от Минэкономразвития России и аппаратов полномочных представителей. В ходе согласований зачастую исключаются небалльные и сложные решения, стратегии становятся «беззубыми», поскольку каждое ведомство преследует свои корпоративные интересы и предпочитает шаблонные решения («эффект колеи»), разные ведомства не могут договориться. Например, для того чтобы регионы и города начали системно заниматься общественным транспортом и перестали отдавать данную сферу на откуп рыночным силам, потребо-

¹⁴ См.: *Мертвая зона*. В России создали гетто для миллионов. – URL: <https://www.youtube.com/watch?v=7L9ZZZIWUGw>.

вались решение федерального правительства и новый федеральный проект¹⁵.

5. *Низкий уровень вовлечения населения и бизнеса в диалог при разработке стратегий.* Ориентированность стратегических документов на выполнение формальных требований и чрезмерная зарегулированность процесса стратегирования ведут к отсутствию эффективного диалога с населением и бизнесом, хотя именно они и являются основными потребителями результатов государственной политики. В отношении актов Правительства РФ у населения и бизнеса есть только право направлять предложения по уже сформированным проектам нормативно-правовых актов, утверждающих стратегии развития, в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия. В отношении стратегий регионов или городов население привлекается только на этапе публичных или общественных слушаний, при этом позиция общества является рекомендательной, практика региональных и городских референдумов с обязательным статусом по спорным вопросам в России в большинстве случаев отсутствует. Это приводит к возникновению точек социальной напряженности (Шиес, Куштау, игорная зона в Ялте и др.).

Отметим, что это только общие тенденции, для которых, безусловно, есть множество других примеров. Например, особняком в российской практике стоит «народная» стратегия Курской области, в разработке которой принимали участие представители различных социальных и профессиональных групп населения¹⁶. Работа общественности координировалась модераторами в формате «мастерских», на выходе был получен перечень проектов и стратегических инициатив, которые легли в основу текстового документа. Но это скорее исключение, чем норма.

¹⁵ См.: *Паспорт* федерального проекта «Модернизация пассажирского транспорта в городских агломерациях». Министерство транспорта РФ. – URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/8/11526?type=> .

¹⁶ См.: *Врио* главы Курской области представил народную стратегию развития региона до 2024 года. ТАСС. 27 июня 2019. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/6600049> .

Для сравнения, в разработке Плана развития Нью-Йорка 2019 г.¹⁷ приняли участие более 16 тыс. жителей города, представители региональных властей из ближайших городов и графств. Наибольшая ответная реакция жителей была получена из социальных сетей и электронных писем (более 3,6 млн сообщений в рамках обсуждений проекта). Более 2,5 тыс. человек посетили свыше 50 мероприятий, организованных в очном формате (встречи сообществ, обсуждения в составе небольших инициативных групп, молодежные поездки в школы, встречи рабочей группы и др.).

Концепция городского развития Берлина – 2030¹⁸ также разрабатывалась при широком участии общественности, экспертов и представителей бизнеса. В разработке участвовали представители местных властей, более 100 ассоциаций и институтов из Берлина и Бранденбургского столичного региона. Центральным звеном общегородского процесса консультаций с общественностью стал Городской форум (Stadtforum) 2030 – дискуссионная площадка, на которой жители предложили свои идеи. Stadtforum 2030 сопровождался семинарами для представителей экономического и исследовательского сообществ, а также гражданского общества, призванных внести свой вклад в разработку Концепции городского развития Берлина – 2030.

6. *Сложный для восприятия вид стратегий.* Российские стратегии сложны для восприятия, часто отсутствуют навигация, презентация, поиск стратегий на сайтах нередко затруднен (вложенные ссылки – «кроличья нора»), объем превышает несколько сотен страниц, текст написан тяжелым научным или канцелярским языком. Иногда эти документы представляют собой отсканированные печатные варианты плохого качества, лишь в небольшом их объеме есть иллюстративный материал, отсутствуют дизайнерские решения, простейшая инфографика и т.д. Если и приведены графики, то в них

¹⁷ См.: *OneNYC 2050: Building a Strong and Fair City.* – Vol. 1 of 9. April 2019. – URL: <http://1w3f31pzvdm485dou3dppkcq.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2020/01/OneNYC-2050-Full-Report-1.3.pdf>.

¹⁸ См.: *Berlin Strategy: Urban Development Concept. Berlin 2030.* – URL: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/download/strategie/BerlinStrategie_Broschuere_en.pdf.

просто отображены абстрактные и оторванные от повседневной жизни людей статистические показатели. Между тем зарубежные стратегии направлены на формирование отклика у читателя и оказание эмоционального воздействия, по языку изложения они больше напоминают художественное произведение, рассчитанное на широкую аудиторию.

В результате перечисленных причин региональные и муниципальные стратегии в России быстро «забываются», угасают и становятся неактуальными. Если проанализировать реальную практику стратегического планирования, то большинство стратегий в России фактически перестали быть востребованными сразу после утверждения и получения согласования со стороны вышестоящих контролирующих органов. *Первопричина такого положения дел состоит опять же в том, что стратегии часто написаны для «закрытия поручения» и не оказывают решающего влияния на принятие управленческих решений.*

В связи с этим встает вопрос о необходимости продления периода угасания, так как, во-первых, общество получит четкий сигнал: власть заинтересована в долгосрочных инвестициях, а не живет краткосрочной перспективой на время своих полномочий, не будет так, что придут новые люди и все опять начнется по новой – старое уничтожим, новое построим. Кроме того, именно общество должно стать основным адресатом стратегий. В этом случае люди становятся заинтересованными в реализации заявленных проектов, повышается уровень отчетности с обеих сторон.

Во-вторых, становится легче работа всего административного аппарата, так как нет нужды тратить большие суммы из бюджета на постоянную полномасштабную актуализацию документов (не небольшие корректировки, как в случае с зарубежным навигационным типом документов стратегического планирования, а полноценная проработка, по сути, нового документа) с приглашением сторонних экспертов и последующей длительной процедурой согласования, за время которой все, что прописано, уже устареет. В зарубежной практике необходимые обновления стратегий могут вноситься каждый год по

результатам совещаний с представителями профильных министерств. Для этого не обязательны длительные процедуры согласования и утверждения (пример – стратегия Мельбурна¹⁹).

Таким образом, документы стратегического планирования не должны быть «зацементированы» во времени, как сейчас, должны быть краткими и понятными широкой аудитории. Навигационный статус и гибкая вложенная структура позволят быстро адаптировать цели, задачи и приоритеты стратегий под современные вызовы, сохраняя основное долгосрочное видение, связанное, например, с реализацией целей устойчивого развития ООН (как ключевой концепции современного этапа развития общества), локализованных для данного города или страны, что, в свою очередь, позволит увеличить период востребованности стратегий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам анализа новостного фона 10 стратегий регионального и муниципального уровней нами были сделаны следующие выводы.

Новостная активность различается как у регионов и муниципальных образований, так и у отдельных городов и областей. Можно предположить, что причины этого заключаются в специфике местной институциональной среды, в наличии активного/неактивного гражданского общества, в отношении к стратегии («формальное выполнение правил» против эффективно работающего документа) и др. Этот исследовательский вопрос требует дополнительного изучения.

По нашим оценкам, полное угасание региональной стратегии происходит за два-три года, муниципальной – за год-полтора.

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС

¹⁹ См.: *Plan Melbourne: Implementation Plan 2017–2050*. State Government of Victoria. 2017. – URL: https://planmelbourne.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0005/377123/1.-Plan-Melb-implementation-plan-2019.pdf.

Список источников

1. *Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня* / Белановский С.А., Дмитриев М.Э., Комаров В.М., Комин М.О., Коцюбинский В.А., Никольская А.В. – М.: Центр стратегических разработок, 2016. – 208 с.
2. *Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ* / Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е., Копыченко Г.С., Рыбина Е.Г., Климова В.С. – М.: Институт региональных исследований и городского планирования НИУ ВШЭ, 2015. – 49 с.
3. *Жихаревич Б.С., Климанов В.В., Марача В.Г.* Шокоустойчивость территориальных систем: концепция, измерение, управление // Региональные исследования. – 2020. – № 3. – С. 4–15.
4. *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 соц.-эк. исслед. «Леонтьевский центр», 2017. – 68 с.
5. *Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.* Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 2 (82). – С. 216–234.
6. *Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.* Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг. // Пространственная экономика. – 2019. – № 15 (4). – С. 184–204.
7. *Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А.* Направления регионального стратегирования и программирования в России // Региональные исследования. – 2016. – № 4 (54). – С. 17–30.
8. *Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А.* Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России // Экономическая политика. – 2017. – № 12 (5). – С. 104–127.
9. *Рекомендации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования муниципальных образований, структуры и содержания документов стратегического планирования муниципальных образований.* – М.: Фонд «Институт экономики города», 2018. – 46 с.
10. *Селиверстов В.Е.* Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2013. – 436 с.
11. *Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В.* Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 3–21.

Информация об авторах

Акимова Варвара Владимировна (Москва, Россия) – кандидат географических наук, научный сотрудник Центра стратегий регионального развития Института прикладных экономических исследова-

дований РАНХиГС (119571, Москва, просп. Вернадского, 82); научный сотрудник географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (119991, Москва, Ленинские Горы, 1). E-mail: varvaraakimova1576@gmail.com.

Волошинская Анна Аскольдовна (Москва, Россия) – старший научный сотрудник Центра стратегий регионального развития Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (119571, Москва, просп. Вернадского, 82). E-mail: voloshinskaya-aa@ranepa.ru.

Комаров Владимир Михайлович (Москва, Россия) – кандидат экономических наук, директор Центра стратегий регионального развития Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (119571, Москва, просп. Вернадского, 82). E-mail: komarov-vm@ranepa.ru.

DOI: 10.15372/REG20220407

Region: Economics & Sociology, 2022, No. 4 (116), p. 163–189

V.V. Akimova, A.A. Voloshinskaya, V.M. Komarov

STRATEGY DECAY: DEFINITION AND EVALUATION METHODS

The article is dedicated to studying the phenomenon of decay (loss of relevance) of strategic documents at the regional and municipal levels in Russia. By analyzing major news sources, we show that Russian strategic planning documents are static, “sluggish,” and unable to respond to rapid changes in the social, economic, political, and cultural environment (as in the case of the coronavirus pandemic). This leads to their rapid semantic degradation, the loss of their connection with current socio-economic challenges. It has been revealed that the duration of decay time differs among regions and municipalities, as well as among individual cities and regions, depending on local conditions. According to our estimates, a regional strategy decays and fully dies out within two to three years, while the same period is one to one and a half years for a municipal one, which is, in fact, equal to the time these strategies are drafted.

Keywords: strategies for social and economic development; strategic planning; decay time; methods

For citation: *Akimova, V.V., A.A. Voloshinskaya & V.M. Komarov.* (2022). Fenomen ugasaniya strategiy: opredelenie i metodika otsenki [Strategy decay: definition and evaluation methods]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 4 (116), 163–189. DOI: 10.15372/REG20220407.

The article was prepared as part of the research work of the state assignment of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

References

1. Belanovskiy, S.A., M.E. Dmitriev, V.M. Komarov, M.O. Komin, V.A. Kotsyubinskiy & A.V. Nikolskaya. (2016). Analiz faktorov realizatsii dokumentov strategicheskogo planirovaniya verkhnego urovnya [Analysis of the Factors in Implementation of Strategic Planning Documents of the Upper Level]. Moscow, Center for Strategic Research, 208.
2. Ilyina, I.N., E.E. Plisetskiy, G.S. Kopychenko, E.G. Rybina & V.S. Klimova. (2015). Budushchee regionov Rossii: analiticheskiy obzor dokumentov strategicheskogo planirovaniya subyektov RF [The Future of Russian Regions: An Analytical Review of Strategic Planning Documents for the Subjects of the Russian Federation]. Moscow, Institute of Regional Studies and Urban Planning, Higher School of Economics, 49.
3. Zhikharevich, B.S., V.V. Klimanov & V.G. Maracha. (2020). Shokoustoychivost territorialnykh sistem: kontseptsiya, izmerenie, upravlenie [Resilience of the territory: concept, measurement, governance]. *Regionalnye issledovaniya* [Regional Research], 3, 4–15.
4. Zhikharevich, B.S. (Ed.), N.A. Lebedeva, O.V. Rusetskaya & T.K. Pribyshin. (2017). Strategii mal'kh gorodov: territoriya tvorchestva [Strategies of Small Towns: Territory of Creativity]. St. Petersburg, International Center for Social and Economic Research “Leontief Centre”, 68.
5. Zhikharevich, B.S. & T.K. Pribyshin. (2014). Aprobatsiya podkhodov k izucheniyu soderzhaniya munitsipal'nykh strategiy [Testing of approaches to the study of the content of municipal strategies]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2 (82), 216–234.
6. Zhikharevich, B.S. & T.K. Pribyshin. (2019). Strategii razvitiya gorodov: rossiyskaya praktika 2014–2019 gg. [Urban development strategies: Russian practice 2014–2019]. *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], 15 (4), 184–204.
7. Klimanov, V.V., K.V. Budaeva & N.A. Chernyshova. (2016). Napravleniya regional'nogo strategirovaniya i programmirovaniya v Rossii [Directions of regional strategizing and programming in Russia]. *Regionalnye issledovaniya* [Regional Research], 4 (54), 17–30.
8. Klimanov, V.V., K.V. Budaeva & N.A. Chernyshova. (2017). Promezhutochnye itogi strategicheskogo planirovaniya v regionakh Rossii [Preliminary results of strategic planning in Russian regions]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 12 (5), 104–127.

9. *Rekomendatsii po sovershenstvovaniyu metodicheskogo obespecheniya strategicheskogo planirovaniya munitsipalnykh obrazovaniy, struktury i soderzhaniya dokumentov strategicheskogo planirovaniya munitsipalnykh obrazovaniy* [Recommendations for Improving the Methodological Support of Municipal Strategic Planning, Structure and Content of Municipal Strategic Planning Documents]. (2018). Moscow, The Institute for Urban Economics Fund, 46.

10. *Seliverstov, V.E.* (2013). *Regionalnoe strategicheskoe planirovanie: ot metodologii k praktike* [Regional Strategic Planning: from Methodology to Practice]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS Publ., 436.

11. *Seliverstov, V.E. & L.V. Melnikova.* (2011). *Analiz sostoyaniya strategicheskogo planirovaniya v regionakh Sibirskogo federalnogo okruga* [Analyzing the regional strategic planning in the Siberian Federal District]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 3, 3–21.

Information about the authors

Akimova, Varvara Vladimirovna (Moscow, Russia) – Candidate of Sciences (Geography), Researcher at the Centre for Regional Development Strategies, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (82, Vernadsky av., Moscow, 119571, Russia); Researcher at the Faculty of Geography, Lomonosov Moscow State University (1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russia). E-mail: varvaraakimova1576@gmail.com.

Voloshinskaya, Anna Askoldovna (Moscow, Russia) – Senior Researcher at the Centre for Regional Development Strategies, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (82, Vernadsky av., Moscow, 119571, Russia). E-mail: voloshinskaya-aa@ranepa.ru.

Komarov, Vladimir Mikhailovich (Moscow, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Director of the Centre for Regional Development Strategies, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (82, Vernadsky av., Moscow, 119571, Russia). E-mail: komarov-vm@ranepa.ru.

Поступила в редколлегию 15.02.2022.

После доработки 20.04.2022.

Принята к публикации 25.04.2022.