

УДК 332.02

***И. А. Антипин***

ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург,  
e-mail: aia87@mail.ru

***Н. Ю. Власова***

ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург,  
e-mail: nat-vlasova@yandex.ru

### **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ**

**Ключевые слова:** муниципальное образование, стратегическое планирование, стратегия социально-экономического развития, реализуемость стратегии, риски, санкции, неопределенность, шокоустойчивость.

Грамотное стратегическое планирование обеспечивает высокие темпы социально-экономического развития территорий, повышает уровень конкурентоспособности регионов и муниципальных образований. Стратегии социально-экономического развития территорий различного иерархического уровня являются долгосрочными документами стратегического планирования, что предполагает определение приоритетов и целей территориального развития на 10–25 лет. Однако в условиях неопределенности и глобальных рисков и угроз, в том числе связанных с пандемией COVID-19 и масштабными санкциями требуется уточнение подходов к принципам и процедурам разработки и актуализации документов стратегического планирования. Целью исследования является анализ степени реализуемости стратегии муниципального образования и определение вызовов, угроз и открывающихся возможностей для будущего развития территории на примере г. Екатеринбурга. Проведен анализ реализации Стратегического плана развития Екатеринбурга по 103 показателям в разрезе стратегических направлений. Выявлено, что влияние пандемии особенно остро отразилось на развитии здравоохранения и демографической ситуации; замедлилась динамика показателей инвестиционной активности, роста заработной платы, развития гостиничного бизнеса и привлечения иностранных граждан, выставочной деятельности, объемов услуг бытового обслуживания и общественного питания. Авторы рассматривают данные процессы в контексте теорий адаптивности, резильентности и шокоустойчивости территорий.

***I. A. Antipin***

Ural State University of Economics, Yekaterinburg, e-mail: aia87@mail.ru

***N. Yu. Vlasova***

Ural State University of Economics, Yekaterinburg, e-mail: nat-vlasova@yandex.ru

### **STRATEGIC PLANNING OF TERRITORIAL DEVELOPMENT IN UNCERTAINTY**

**Keywords:** municipality, strategic planning, strategy of socio-economic development, strategy realizability, risks, sanctions, uncertainty, resilience.

Competent strategic planning ensures high rates of territorial socio-economic development, increases the regional and municipal competitiveness. Strategies of socio-economic development of different territories are long-term strategic documents, which presupposes the definition of priorities and goals of territorial development for 10–25 years. However, in conditions of uncertainty and global risks and threats, including those related to the COVID-19 pandemic and large-scale sanctions, it is necessary to clarify approaches to the principles and procedures for developing and updating strategic planning documents. The purpose of the paper is to analyze the degree of the municipal strategy realizability and identify challenges, threats, and opportunities for the future development of the territory on the example of Yekaterinburg. The analysis of the implementation of the Strategic Development Plan of Yekaterinburg on 103 indicators in the context of strategic directions is carried out. It was revealed that the impact of the pandemic had a particularly acute impact on the development of healthcare and the demographic situation; the dynamics of investment activity, wage growth, the development of the hotel business and the attraction of foreign citizens, exhibition activities, the volume of consumer services and catering services slowed down. The authors consider these processes in the context of the theories of adaptability, resilience, and shock resistance of territories.

### Введение

Процессы планирования и прогнозирования применительно к территориям различного иерархического уровня активно изучаются российскими и зарубежными учеными и практиками. Подходы к формированию стратегий, в том числе их концептуальные основы, структура, определение состава разработчиков и т. д., а также их реализация достаточно подробно освещены в научной и методической литературе [1–4].

В частности, обсуждаются принципы формирования стратегических приоритетов, а также различные факторы, процессы и свойства территории, которые необходимо учитывать при разработке стратегий. Например, устойчивое развитие территории подробно изучено в трудах профессора Т. В. Усковой, Г. Ю. Гагариной и С. Н. Мирошникова и других ученых [5,6].

Различные аспекты формирования и развития «умных» городов все чаще встречаются в исследованиях российских ученых. К примеру, Б. А. Ерзнкян и К. А. Фонтана утверждают, что «...на современном этапе развития концепцию “умный город” необходимо рассматривать в качестве неотъемлемой части городской политики. Продемонстрировано, что несмотря на различные определения городской политики, важным является, чтобы в городскую политику закладывались цели, которые способствуют устойчивому развитию, переходу к парадигме инклюзивных и “зеленых” городов. Показано, что использование преимуществ цифровых технологий в городах имеет решающее значение для обеспечения последовательного достижения устойчивости» [7, с. 58]. Также заслуживает внимания точка зрения уральских ученых Е. В. Попова и К. А. Семячкова, которые утверждают, что «...основой развития “умных” городов являются следующие приоритеты: инженерная инфраструктура, институты, системы связи и коммуникаций, интеграция данных, взаимодействие пользователей и технических систем, инновации, применение инноваций в компонентах “умного” города» [8, с. 200].

Все эти, а также иные процессы, свойства, факторы и т. д. необходимо учитывать при формировании стратегии социально-экономического развития. Однако в последние годы усилились различные риски, влияющие на социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований и на степень реализуемости стратегий.

**Цель исследования** – систематизировать существующие теоретические подходы к выявлению основных тенденций, влияющих на выбор приоритетов при формировании стратегий социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, изучить опыт стратегирования на уровне субъектов РФ и муниципальных образований и обозначить основные проблемные зоны при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития территорий в условиях неопределенности.

### Материал и методы исследования

В данной статье рассматривается опыт стратегического планирования в Свердловской области и в г. Екатеринбурге и акцент делается на то, как условия неопределенности, вызванные в том числе пандемией COVID-19 и санкциями, а также такие свойства территорий и стратегий, как резильентность и шокоустойчивость, будут влиять на реализацию стратегий социально-экономического развития, и в дальнейшем на процессы разработки и актуализации стратегических документов.

Методологическая основа данной статьи базируется на теориях резильентности, шокоустойчивости, адаптивности, а также на исследованиях, посвященных изучению влияния различных угроз и шоковых ситуаций на развитие территории.

Говоря о резильентности В.В. Акбердина отмечает: «Понятие “резильентность” довольно близко к понятиям “устойчивость”, “сопротивляемость”, “стойкость” и “прочность”. Однако акцент в понимании резильентности мы сделаем на дословном переводе этого слова – “упругость”, “эластичность”, “гибкость”. Резильентность прямо соотносится со скоростью, с которой любая система возвращается к своему исходному состоянию после шока, полностью поглощая экзогенный импульс» [9, с. 1414].

Б. С. Жихаревич, В. В. Климанов и В. Г. Марача на основе анализ понятий жизнестойкость, устойчивое развитие, жизнеспособность предлагают использовать термин «шокоустойчивость» вместо англоязычной кальки «резильентность» [10, 11].

Т. В. Миролюбова и Е. Н. Ворончихина, исследовав пространственную неравномерность влияния пандемии COVID-19 на социально-экономическое развитие регионов России, пришли к выводу, что более

высокий уровень экономического развития региона не обеспечивает более высокую устойчивость экономики к пандемии [12].

Последствия распространения коронавируса в регионах РФ и трансформация стратегического планирования и управления городским развитием также получили отражение в исследованиях ученых [13, 14]. Т. Д. Тургель, О. А. Чернова и А. А. Усольцев рассматривают взаимосвязь между такими параметрами, как адаптивность, резильентность территории и устойчивость к кризисным ситуациям [15].

В то же время ряд авторов подчеркивают, что кризисные ситуации не только создают угрозы территориальному развитию, но и могут оказывать влияние на уровень инновационного развития, темпы цифровой трансформации, на структурную перестройку экономики и другие положительные процессы [16].

Исследование также базируется на гипотезе, что качество управления и стратегического планирования непосредственным образом связано с уровнем социально-экономического развития территории [4].

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

В Свердловской области сформирована единая система стратегического планирования, основанная на единых подходах к разработке документов стратегического планирования на всех территориальных уровнях, принципах и процедурах согласования документов социально-экономического и территориального планирования. Правительством Свердловской области в марте 2017 г. утверждены Методические рекомендации по разработке (актуализации) стратегий муниципальных образований, определяющие основные принципы разработки, этапы формирования и реализации стратегических документов, а также подходы к обсуждению и учету мнения жителей через систему экспертных и стратегических советов различного уровня. К концу 2019 г. во всех 73 городских округах и муниципальных районах области разработаны и утверждены стратегии социально-экономического развития.

Одновременно с муниципальными стратегиями был дан старт формированию и пула региональных отраслевых и межотраслевых стратегий развития. Вся проделанная в рамках стратегирования работа дала импульс и стала основой актуализации

стратегии социально-экономического развития Свердловской области. Следует констатировать факт, что в Свердловской области имеется уникальный опыт унификации процессов стратегического планирования в различных муниципальных образованиях – от небольших по численности населения до города-миллионника, от моногородов до города с диверсифицированной экономикой и т. д., а также транслирования особенностей формирования стратегий социально-экономического развития в другие муниципалитеты и регионы. И. В. Макарова отмечала в 2018 г.: «...назрела потребность в решении задачи формирования в Свердловской области стройной управленческой парадигмы, в разработке четких стратегических концепций и программ развития промышленности и ее отраслей...» [17, с. 209]. Эта задача в Свердловской области успешно выполнена.

Грамотное стратегическое планирование обеспечивает высокие темпы социально-экономического развития, укрепление конкурентоспособности регионов и муниципальных образований. В табл. 1 показано распределение городов-миллионников Российской Федерации по результативности социально-экономического развития.

Екатеринбург является лидером в стратегическом планировании среди городов-миллионников Российской Федерации. В городе на протяжении 20 лет в постоянном режиме ведется работа над Стратегическим планом, в которой участвуют все отраслевые и территориальные органы Администрации города Екатеринбурга, представители науки, бизнеса, общественности и средств массовой информации. По состоянию на 1 июля 2022 г. система стратегического планирования города включает в себя Стратегический план развития Екатеринбурга до 2030 г., 63 стратегических проекта по семи ключевым направлениям и разделу IV «Стратегия пространственного развития», восемь стратегий развития административных районов города.

В 2020 г. завершен первый этап реализации Стратегического плана в редакции от 18 мая 2018 г. Его окончание совпало с периодом распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19, оказавшей влияние на все сферы социально-экономического развития Екатеринбурга, что отразилось на достижении значений основных показателей.

Таблица 1

Распределение городов-миллионников Российской Федерации по результативности социально-экономического развития в 2002–2021 гг. [4, с. 74]

Тип результативности	2002–2011 гг.	2012–2021 гг.*	2012–2021 гг. **	2002–2021 гг. **
Высокий	Екатеринбург	Екатеринбург. Казань	Екатеринбург. Казань	Екатеринбург
Выше среднего	Уфа. Новосибирск. Пермь	Новосибирск. Нижний Новгород. Уфа	Новосибирск. Нижний Новгород. Уфа	Новосибирск. Уфа. Казань
Средний	Самара. Нижний Новгород. Казань	Самара. Ростов-на-Дону. Красноярск	Самара	Нижний Новгород. Самара. Пермь
Ниже среднего	Челябинск. Ростов-на-Дону. Омск	Пермь. Челябинск. Омск	Пермь. Ростов-на-Дону. Челябинск	Челябинск. Ростов-на-Дону
Низкий	Волгоград	Воронеж. Волгоград	Омск. Волгоград	Омск. Волгоград

Примечание:

\* С учетом Воронежа и Красноярска.

\*\* Без учета Воронежа и Красноярска.

На этапе подготовки Стратегического плана сценарий «внешнего шока» не мог быть учтен. Анализ достижения значений показателей реализации Стратегического плана с учетом новых внешних вызовов потребовал иных методических подходов к оценке их исполнения.

Работниками Департамента экономики Администрации города Екатеринбурга проведен анализ реализации Стратегического плана развития Екатеринбурга по 103 показателям в разрезе семи стратегических направлений и раздела IV «Стратегия пространственного развития» (табл. 2).

При анализе достижения прогнозируемых значений установлено следующее:

– значения 81 показателя достигнуты на уровне планируемых (78,6% от общего количества показателей). Для 24 показателей из 81 при оценке учтены фактически достигнутые значения за 2019 г., так как на их достижение в 2020 г. оказало влияние непрогнозируемое событие – пандемия COVID-19. Если бы она не наступила, значения показателей были бы выполнены. Это такие показатели, как число посетителей театров, музеев, количество представлений и т. д.;

Таблица 2

Итоги реализации Стратегического плана развития Екатеринбурга до 2030 г. (2018–2020 гг.)

Номер и наименование стратегического направления	Всего показателей, ед.	В том числе		
		выше планируемого	на уровне планируемого	ниже планируемого
1. Сохранение и развитие человеческого потенциала	17	0	13	4
2. Екатеринбург – межрегиональный инновационно ориентированный промышленно-финансовый центр	14	1	11	2
3. Развитие и модернизация жилищно-коммунального комплекса города	17	1	15	1
4. Развитие рынка товаров и услуг	26	1	23	2
5. Улучшение качества устойчивой городской мобильности	12	1	9	2
6. Формирование комфортной, экологически благополучной городской среды	4	0	2	2
7. Развитие гражданского общества и местного самоуправления	6	1	3	2
Стратегия пространственного развития (раздел IV Стратегического плана развития Екатеринбурга)	7	1	5	1
<b>Итого</b>	<b>103</b>	<b>6</b>	<b>81</b>	<b>16</b>

Примечание. Составлено авторами по [18].

– достигнутые значения шести показателей превышают плановые (5,8% от общего количества показателей);

– по 16 показателям значения ниже прогнозируемых (15,6% от общего количества показателей).

Выполнением фактических значений на уровне планируемых является их отклонение не более чем на 10% в большую или меньшую сторону.

Показателями, значения которых перевыполнены, являются:

– доля заявлений на получение муниципальных (государственных) услуг, поступивших в электронном виде, от общего количества заявлений (стратегическое направление №2);

– количество лифтов, в которых проведена работа (стратегическое направление №3);

– площадь складских помещений для хранения потребительских товаров (стратегическое направление №4);

– доля парка подвижного состава наземного общественного транспорта, оборудованного для перевозки маломобильных групп населения (стратегическое направление №5);

– уровень информирования населения об угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций и в чрезвычайных ситуациях (стратегическое направление №7);

– доля жилищного строительства на ранее застроенных территориях от общего объема введенного жилья (стратегия пространственного развития).

Влияние пандемии отразилось на динамике достижения основных показате-

лей во всех сферах социального развития, особенно остро – на развитии здравоохранения (показатель смертности населения превысил уровень рождаемости впервые с 2009 г.) и демографической ситуации; замедлилась динамика показателей инвестиционной активности, роста заработной платы, развития гостиничного бизнеса и привлечения иностранных граждан, выставочной деятельности, объемов услуг бытового обслуживания и общественного питания и т. д.

### Заключение

Различные глобальные риски и угрозы, включая пандемию и санкции существенно влияют на развитие территории, создавая угрозы для реализации стратегий социально-экономического развития. Однако санкции могут открывать дополнительные преимущества для развития тех или иных территорий, но при этом возникают новые проблемы. Например, при увеличении сменности работы предприятий необходимо решать вопросы с увеличением времени работы городского транспорта, работы детских дошкольных учреждений, групп продленного дня в школах, уличного освещения и т. п. Таким образом, при актуализации существующих стратегий социально-экономического развития муниципальных образований необходимо уточнять возможные риски и траектории развития, интегрировать новые направления для ряда стратегических программ и/или стратегических проектов.

### Библиографический список

1. Абалкин Л. И. От экономической теории до концепции долгосрочной стратегии // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 4–9.
2. Дорошенко С. В. Региональные подходы к разработке муниципальных стратегий // *Agri administrandi*. 2019. Т. 11, № 1. С. 96–118.
3. Чернова О. А. Методические подходы к развитию системы отношений «центр – периферия» в стратегиях сбалансированного развития региона // Региональная экономика. Юг России. 2014. № 1 (3). С. 114–121.
4. Антипин И. А., Власова Н. Ю. Оценка стратегического планирования в муниципальных образованиях: методические, практические и управленческие аспекты // *Управленец*. 2022. Т. 13, № 5. С. 67–84.
5. Ускова Т. В. Устойчивость развития территорий и современные методы управления // *Проблемы развития территории*. 2020. № 2 (106). С. 7–18.
6. Гагарина Г. Ю., Мирошников С. Н. Применение целей устойчивого развития ООН в стратегиях субъектов Российской Федерации // *Управленческое консультирование*. 2019. № 1 (121). С. 54–63.
7. Ерзкян Б. А., Фонтана К. А. Современная городская политика и перспективы реализации концепции «умного города» // *Проблемы рыночной экономики*. 2022. № 1. С. 58–81.

8. Попов Е. В., Семячков К. А. Семь приоритетов развития «умных» городов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2020. Т. 16, № 2. С. 200–216.
9. Акбердина В. В. Факторы резильентности в Российской экономике: сравнительный анализ за период 2000–2020 гг. // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2021. Т. 17, № 8(401). С. 1412–1432.
10. Жихаревич Б. С., Климанов В. В., Марача В. Г. Шокоустойчивость территории: концепция, измерение, управление // Региональные исследования. 2020. № 3 (69). С. 4–15.
11. Климанов В. В., Казакова С. М., Михайлова А. А. Типология региональных экономических систем на основе индекса резилиентности // Общественные финансы. 2020. № 39. С. 4–12.
12. Миролубова Т. В., Ворончихина Е. Н. Пространственная неравномерность влияния пандемии COVID-19 на социально-экономическое развитие регионов России // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2021. Т. 16, № 3. С. 238.
13. Земцов С. П., Бабурин В. Л. Коронавирус в регионах России: особенности и последствия распространения // Государственная служба. 2020. Т. 22, № 2 (124). С. 48–55.
14. Курочкин А. В. Стратегическое планирование и управление городским развитием в условиях новых социальных и экономических вызовов пандемии COVID-19 // Креативная экономика. 2020. Т. 14, № 7. С. 1207–1220.
15. Turgel I. D., Chernova O. A., Usoltceva A. A. Resilience, robustness and adaptivity: Large urban Russian Federation regions during the COVID-19 crisis // Area Development and Policy. 2022. Vol. 7 (2). P. 222-244.
16. Turgel I., Chernova O., Williams D. Digital Transformations in Regional Economies During the COVID-19 Pandemic // XV International Conference «Russian Regions in the Focus of Changes» (ICRRFC 2020). Atlantis Press, 2021. P. 129-135.
17. Макарова И. В. Влияние новой индустриализации на эффективность социально-экономического развития Среднего Урала // Новая индустриализация России: стратегические приоритеты страны и возможности Урала: монография / науч. ред. С. Д. Бодрунов и др. Екатеринбург: УрГЭУ, 2018. С. 191-209.
18. Прядеин А. А., Казакова Н. В. Стратегическое планирование в период турбулентности: риски и возможности // Экономико-правовые проблемы обеспечения экономической безопасности: материалы V Международной научно-практической конференции (Екатеринбург, 17 марта 2022 г.). Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2020. С. 64-69.