

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТАРИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РОССИЙСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

С. А. Соболев

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Москва, Россия
e-mail: SobolevSA@spa.msu.ru

Аннотация. Вопросы разработки методологического аппарата стратегического планирования мезоэкономических систем являются актуальной проблематикой научного сообщества на протяжении последних двух десятилетий. Однако в настоящее время в отечественной практике уделяется недостаточное внимание регулированию агломерационных процессов с использованием механизмов стратегического планирования. В частности, не существует единого методологического подхода по разработке стратегических планов развития городских агломераций на федеральном, региональном и муниципальном уровнях публичного управления.

Следует отметить, что некоторые российские регионы активно внедряют институт стратегического планирования для городских агломераций. Однако данные практики являются адаптированными подходами из корпоративного менеджмента, которые невозможно использовать полноценно в связи с разностью целей корпоративного и публичного управления. Стратегическое планирование агломераций представляет собой базовую форму территориального планирования, целью которого является определение назначения территорий исходя из совокупности социально-экономических, экологических, культурно-исторических, политико-управленческих и иных факторов. Осуществление данного процесса направлено на устойчивое развитие территорий, повышение инфраструктурной обеспеченности пространственно-го развития, обеспечение учета интересов граждан и их объединений.

Цель статьи заключается в разработке модели стратегического планирования для управления развитием городских агломераций. Выявлены проблемы и перспективы стратегического планирования и управления в агломерациях России, рассмотрены региональные практики регулирования агломерационных процессов. Проведен анализ существующего стратегирования российских агломераций.

Научная новизна исследования заключается в определении новых подходов к формированию стратегического планирования городских агломераций на региональном уровне. Обосновано использование инструментов стратегического управления на каждом этапе стратегического планирования агломерационных процессов. Разработана авторская модель стратегического планирования городских агломераций.

Практическая значимость статьи заключается в возможности использования разработанной модели стратегического планирования для формирования стратегий развития и программно-целевых документов городских агломераций.

Для проведения исследования применены следующие методы: сравнительный анализ, контент-анализ, графический метод и системный подход, методы наблюдения и моделирования и др.

Ключевые слова: городские агломерации, стратегическое планирование агломерационных процессов, мезоуровень, инструменты стратегического управления, управление городскими агломерациями, регионы, сбалансированное региональное развитие.

Для цитирования: Соболев С. А. Формирование инструментария стратегического планирования для управления развитием российских агломераций // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2023. – № 2. – С. 75–87, <https://doi.org/10.25198/2077-7175-2023-2-75>.

Original article

FORMING A STRATEGIC PLANNING TOOLKIT TO MANAGE THE DEVELOPMENT OF RUSSIAN AGGLOMERATIONS

S. A. Sobolev

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia
e-mail: SobolevSA@spa.msu.ru

Abstract. The development of the methodological apparatus of strategic planning of meso-economic systems

has been a burning issue of the scientific community for the past two decades. However, currently, domestic practice pays insufficient attention to the regulation of agglomeration processes using strategic planning mechanisms. In particular, there is no unified methodological approach to the development of strategic plans for urban agglomerations at the federal, regional and municipal levels of public administration.

It should be noted that some Russian regions are actively implementing the institution of strategic planning for urban agglomerations. However, these practices are adapted approaches from corporate management, which cannot be fully used due to the difference between the goals of corporate and public management. Strategic planning of agglomerations is a basic form of spatial planning, which aims to determine the purpose of territories based on a set of socio-economic, environmental, cultural-historical, political-management and other factors. The implementation of this process is aimed at sustainable development of territories, increasing the infrastructure provision of spatial development, ensuring that the interests of citizens and their associations are taken into account.

The aim of the article is to work out the model of strategic planning for managing the development of urban agglomerations. The problems and prospects of strategic planning and management in Russian agglomerations are revealed, the regional practices of regulating agglomeration processes are considered. The analysis of existing strategic planning in Russian agglomerations has been carried out.

Scientific novelty of the research lies in the definition of new approaches to the formation of strategic planning of urban agglomerations at the regional level. The use of strategic management tools at each stage of strategic planning of agglomeration processes has been substantiated. The author's model of strategic planning of urban agglomerations is developed.

The practical significance of the article lies in the possibility of using the developed model of strategic planning for the formation of development strategies and program-target documents of urban agglomerations.

The following methods are used for the study: comparative analysis, content analysis, graphical method and system approach, methods of observation and modeling, etc.

Key words: urban agglomerations, strategic planning of agglomeration processes, mesolevel, strategic management tools, urban agglomeration management, regions, balanced regional development.

Cite as: Sobolev, S. A. (2023) [Forming a strategic planning toolkit to manage the development of russian agglomerations]. *Intellect. Innovacii. Investicii* [Intellect. Innovations. Investments]. Vol. 2, pp. 75–87, <https://doi.org/10.25198/2077-7175-2023-2-75>.

Введение

Проблема интенсивного развития городских агломераций наблюдается не только в России, но и в зарубежных государствах – Китае, США, Великобритании, Франции, Японии и многих других. Например, городское население Китая значительно выросло за период с 1978 по 2021 гг.: с 170 млн до 914 млн соответственно. За этот период уровень урбанизации страны вырос с 17,9% до 64,7%, что соответствует среднегодовому темпу роста 1,09%, а количество городов увеличилось с 193 в 1978 году до 661 в 2021 году [25]. Наибольшая концентрация городских агломераций Китая наблюдается на Восточном и Юго-Восточном Тихоокеанском побережье, детерминированная усиленной миграцией населения из центральных и западных регионов страны [23].

В 2016-м году в международную политику были включены пространственные стратегии развития городов. Принятая в 2016 году Новая городская повестка дня представляет собой важную веху в этом процессе, выдвигая впервые согласованный на глобальном уровне набор пространственных стратегий: компактность, плотность, полицентризм,

смешанное использование и приоритетность обновления городов¹. Однако применимость таких пространственных стратегий к большому разнообразию условий городов по всему миру является предметом споров [24], и на этапе реализации ожидается появление расхождений в теоретических подходах, а также местных барьеров [20].

Примечателен китайский опыт в регулировании стратегического развития городских агломераций. В докладе 18-го Всекитайского съезда КПК указано об активизации реализации общей стратегии регионального развития, научном планировании масштаба и расположении городских агломераций, развитии промышленности и качества предоставляемых общественных услуг, регулировании занятости населения и повышении функциональной взаимодополняемости малых и средних городов и поселков агломераций [21]. Европейскими исследователями выделяются шесть основных пространственных стратегий городского развития, принятых на уровне ЕС: «компактный город» (стратегия, направленная на ограничение по расширению городов и использованию сельскохозяйственных угодий и лесного фонда), «восстановление города» (стратегия на-

¹ UN General Assembly. (2016). New Urban Agenda – Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All. Retrieved from <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda> (accessed: 06.02.2023).

правлена на повышение качества и жизнеспособности городской среды при одновременном сокращении нового расширения и изъятия земель), **«функциональный комплекс»** (стратегия направлена на снижение потребностей в поездках и связанной с этим нагрузки на окружающую среду, одновременно способствуя повышению привлекательности и социальной вовлеченности граждан по вопросам решения городских проблем), **«без изъятия земли»** (стратегия по недопущению расширения городских территорий за счет сельских и природных территорий), **«зеленый город»** (стратегия направлена на улучшение качества жизни и благосостояния городского населения за счет увеличения количества и качества зеленых зон в городе, включая их доступность) и **«высокая плотность»** (стратегия направлена на повышение эффективности использования и управления землей, энергоресурсами и природными богатствами) [22].

Однако некритичный перенос зарубежного опыта в отечественную практику пространственного регулирования социально-экономического развития территорий может оказаться пагубным. Национальная пространственная политика России может быть успешной лишь в том случае, если учитывается территориальная, историческая и социальная специфика ее предшествующего развития. Дальнейшее опустынивание городских и сельских населенных пунктов может привести к закрытию предприятий, снижению транспортной логистики, уменьшению денежных доходов населения. Поэтому, если не обратить вовремя внимание на неконтролируемый рост городов и агломераций, Россия столкнется с более острыми проблемами пространственного и национального экономического развития, чем другие страны.

Городские агломерации являются драйверами роста социально-экономического, инновационного и научно-технологического развития России [2, с. 10], именно поэтому научно-экспертным сообществом признается важность целенаправленного и планомерного управления стратегическим и тактическим развитием агломераций. В условиях нестабильности и неопределенности внешней среды, на основе предвидения трансформационных процессов экономических систем, механизмы стратегического планирования направлены на реализацию гибких неординарных решений, связанных с социально-экономическим развитием на мезоуровне [16, с. 78]. По мнению ряда исследователей, необходимость внедрения инструментов стратегического планирования детерминирована следующими факторами: увеличением горизонта плановых проце-

дур, расширением круга объектов, охваченных планированием, созданием новых плановых документов и плановых органов [13, с. 140], определением правовых, экономических и институциональных основ управления агломерациями [9, с. 8]. Вместе с тем, в российской практике в настоящее время нет нормативного правового поля по регулированию вопросов развития агломераций, отсутствует единая методологическая база по статистическому измерению агломерационных процессов, необходимых для формирования модели стратегического планирования данных мезоэкономических систем. Выделенные проблемы актуализируют необходимость теоретического и практического исследования стратегического развития агломераций и разработки новых методологических подходов по организации системы стратегического планирования городских агломераций Российской Федерации.

Институциональное обеспечение организации стратегического планирования городских агломераций на федеральном и региональном уровнях

В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании», «стратегическое планирование представляет собой деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации на национальном, региональном и муниципальном уровнях, а также отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития на макро-, мезо- и микроуровнях и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации». Однако представленный федеральный закон не закрепляет деятельность по стратегическому планированию в рамках городских агломераций, в законопроекте «О городских агломерациях» не уделяется внимание агломерациям как полноправных участников стратегического планирования на региональном и субрегиональных (муниципальных) уровнях². На федеральном уровне отсутствуют методические рекомендации по стратегированию агломерационных процессов в Российской Федерации, в которых были бы четко описаны механизмы и инструменты стратегического планирования агломераций на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления. Это является препятствием на пути масштабного внедрения практики стратегиче-

² Проект Федерального закона «О городских агломерациях» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 01/05/09-20/00107906) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 04.09.2020) // СПС Гарант. – URL: <https://base.garant.ru/56845457> (дата обращения: 06.02.2023).

ского планирования на все российские агломерации. Неоднозначность специфики стратегического планирования городских агломераций ведет к разобщенности позиций относительно развития агломераций в стране, несогласованности управленческих действий между публичными акторами – участниками стратегического планирования, заинтересованных в развитии агломераций. Но в то же время, в соответствии с частью 9 статьи 32 Федерального закона № 172-ФЗ, «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части территории региона, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации»³. Данная формулировка закона № 172-ФЗ позволяет региональным властям принимать региональное законодательство по институциональному закреплению статуса агломераций и возможному определению перспектив их развития.

Многие регионы активно «включаются» в процесс управления и стратегического развития своих агломераций. Например, в Центральном федеральном округе законодательно закреплена 21 агломерация (включая Московскую). Многие регионы стремятся институционализировать региональные агломерации как точки роста регионального развития. Данные агломерации представляют собой территориальные образования разного *масштаба* (сверхкрупные, крупные, средние, малые по численности населения), *типа* (моноцентричные и полицентричные с точки зрения пространственного развития) и *структуры* (диверсифицированные и моноструктурные с точки зрения экономического потенциала).

Одним из успешных регионов ЦФО по внедрению стратегического планирования в рамках городских агломераций и организации системы управления данными территориальными образованиями является Белгородская область. В 2016 году вступил в силу закон Белгородской области № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области»; в нем отражены вопросы обеспечения функционирования агломераций, описаны роли и функции органов государственной власти Белгородской области и местного самоуправления региона. Координацию деятельности по развитию агломераций осуществляет созданный губернатором Белгородской области Совет по развитию агломераций на территории региона.

Во многих регионах ЦФО городские агломерации представляют собой сложившиеся пространственные образования. В агломерациях Белгородской, Брянской, Калужской, Курской, Тульской областей сложились определенные элементы системы стратегического управления агломерациями, представленными региональными программами по развитию отраслей транспорта, ЖКХ, благоустройства, строительства, модернизации и создании новых производственных мощностей. Возникает необходимость разработки инструментария стратегического планирования для определения проблем агломераций, формирования методов их преодоления и разработки комплексных программ развития данного вида территорий. Стратегическое планирование может осуществляться на субфедеральном (региональном) и субрегиональном (муниципальном) уровнях. Согласно подходу, изложенному Е. А. Дейнегой, стратегический план на субфедеральном и субрегиональном уровнях представляет собой важнейший управленческий документ, определяющий не только наиболее значимые и приоритетные цели и задачи развития территориальных образований, но и механизмы достижения поставленных целей с учетом рационального использования имеющихся ресурсов [8, с. 238]. Данная позиция отчасти совпадает с этапами, изложенными автором выше.

Одним из значимых приоритетов развития агломерационных образований является повышение инфраструктурной обеспеченности территорий. Инфраструктура является основной базой устойчивого развития городских агломераций: компоненты инфраструктурной составляющей находятся в состоянии особой соподчиненности и постоянного взаимодействия. Сбалансированная инфраструктура способствует равномерному пространственному развитию всей агломерации благодаря функциональному единству всех подсистем территориальной структуры.

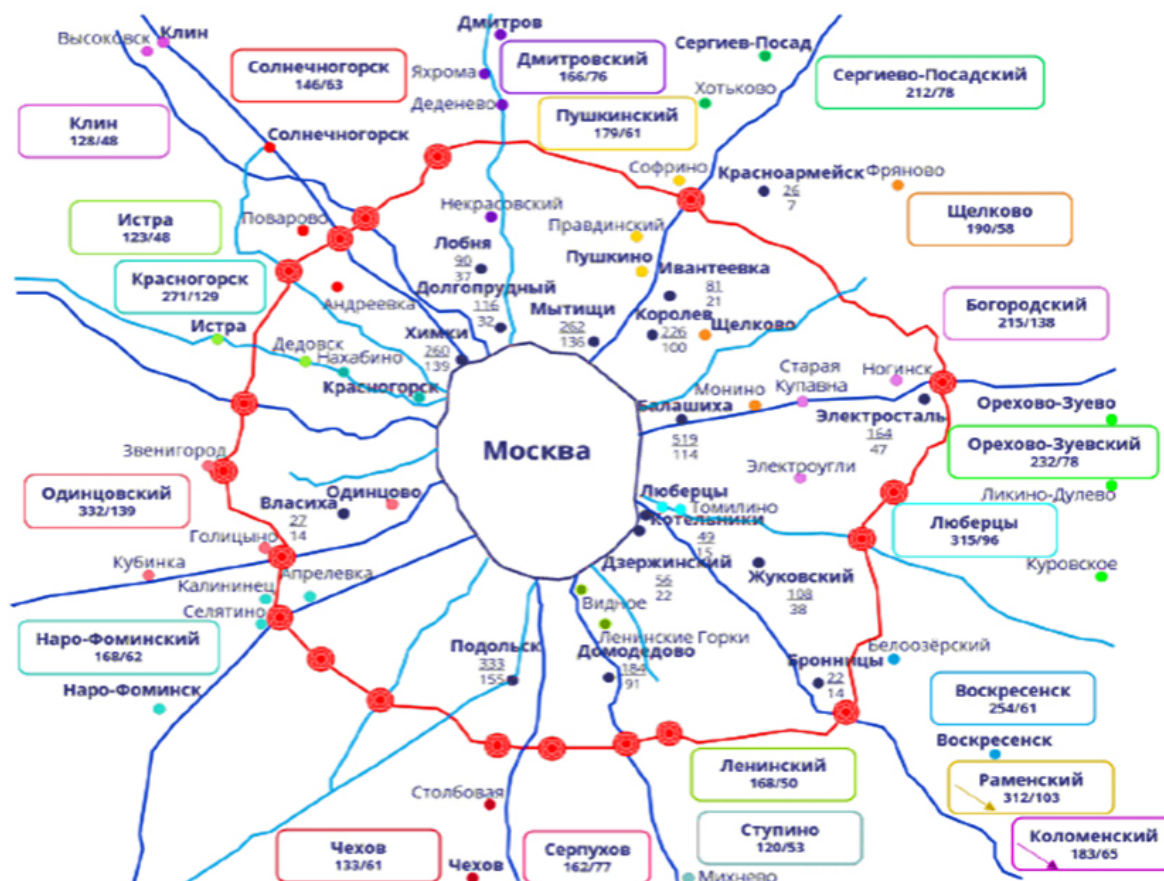
Особое внимание при формировании стратегии инфраструктурного развития, способствующего повышению качества городской среды, следует уделить вопросам развития транспортной инфраструктуры. По мнению известного специалиста в области экономики транспорта, исследователя российской экономической истории Г. А. Гольца, целостное взаимодействие системы расселения с развитием сети дорожно-транспортной инфраструктуры является важнейшей характеристикой транспорта, благодаря которому человечество способно управлять пространственным развитием территорий [7]. Развитие транспортной системы городской агломе-

³ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации», ст. 32 // Консультант Плюс. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 06.02.2023).

рации образует уникальное свойство данного урбанизированного пространства – коммуникативность среды, предполагающее обеспечение необходимыми условиями, основанными на росте функциональной связанности всех элементов социальных систем и направленными на развитие различных

ВИДОВ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧЕЛОВЕКА.

Примером комплексного развития транспортной системы в составе агломерационной инфраструктуры является Московская мегарегион, развивающий комплекс Центральной кольцевой автомобильной дороги (ЦКАД) (см. рисунок 1).



*332/139 – население, тыс. чел./трудовые ресурсы, тыс. чел.

Рисунок 1. Карта-схема ЦКАД с учетом населения и трудовых ресурсов

Источник: Официальный Интернет-портал государственной компании «Российские автомобильные дороги» («ГК Автодор»). [Электронный ресурс]. URL: <https://centralroad.ru/> (дата обращения: 06.02.2023).

С точки зрения экономики, данная трасса имеет колоссальное стратегическое значение для развития всей Московской агломерации. ЦКАД объединяет крупнейшие по численности населения города-спутники Москвы – поставщики трудовых ресурсов, что обеспечивает высокую мобильность населения, следовательно, развитие промышленного потенциала и бизнеса.

Проект, находящийся в настоящее время на стадии реализации – строительство Московских центральных диаметров (МЦД). МЦД – это проект

реконструкции существующих сквозных железно-дорожных линий в Москве и Московской области и организации на них диаметральных маршрутов пригородных электропоездов. После полноценного запуска МЦД пересечь Москву из конца в конец через центр можно будет всего за 30 минут⁴.

Такие проекты, как ЦКАД, МЦД служат стратегическим инструментом развития агломерационных процессов и в перспективе окажут мультипликативный эффект в развитии производственной, логистической, социальной, туристско-рекреаци-

⁴ Инвестиционный портал города Москвы. [Электронный ресурс]. – URL: <https://investmoscow.ru/about-moscow/project-details/?project=7> (дата обращения: 06.02.2023).

онной сфер агломерации. В настоящее время потенциал этих проектов не позволяет нам оценить должного эффекта, но для этого необходимо создавать институционально-правовые и экономические механизмы поддержки инвестиционных и инфраструктурных проектов, т. е. разработать программы развития конкретных отраслей агломерации с определением четких количественно измеримых показателей и последующей их верификацией на достижение поставленных целей.

Представленные проекты приведены в качестве примера для формирования базы стратегического планирования городских агломераций. Безусловно, фундаментальной основой стратегического планирования агломераций являются уже имеющиеся инфраструктурные объекты, однако при формировании целей стратегического развития необходимо закладывать вероятность решения проблем населенных пунктов агломерации, направленных на межмуниципальное и межрегиональное сотрудничество, механизмы повышения устойчивости других социально-экономических систем агломераций.

Этапы стратегического планирования городских агломераций

В условиях возникающих экстерналий, трансформации глобальной и национальных экономик, стратегическое планирование на мезо- и макроуровне, т. е. на уровне регионов, городских агломераций, макрорегионов, государств, становится еще более актуальным. Целесообразность применения инструментов стратегического планирования и прогнозирования неблагоприятных экономических экстерналий, целеполагания как механизма выдвижения стратегических альтернатив, направленных на предотвращение данных экстерналий, подтверждает их методологическую значимость.

Использование стратегического планирования городских агломераций как инструмента развития, включает необходимость координации между различными акторами стратегических процессов. Обеспечение взаимосвязанных действий в условиях существующей пространственной и социально-экономической несогласованности планов развития городских, сельских населенных пунктов, муниципальных образований, входящих в состав городских агломераций является организационной возможностью повышения их устойчивости. Координация между центром и периферией агломерации позволит редуцировать территориальные диспропорции социально-экономического развития муниципалитетов, входящих в состав городских агломераций.

Стратегическое планирование на мезоуровне представляет собой систематический процесс, с помощью которого органы публичного управления создают картину своего будущего и определяют этапы его достижения, исходя из местной (регио-

нальной, муниципальной) ресурсной обеспеченности [6, с. 41]. Важно, чтобы стратегические документы мезоуровня были взаимоувязаны и не противоречили национальным целям и задачам развития и согласованы с федеральными государственными проектами и программами. Данный подход не является элементом централизма специфики регионального управления Российской Федерации, он является механизмом сбалансированного регионального социально-экономического и пространственного развития в рамках национального единого экономического пространства. Агломерации в любых формах и масштабах являются частями национальной экономической системы, поэтому при разработке региональных стратегий необходимо достичь высокой степени координации различных стейкхолдеров (федеральных, региональных и муниципальных органов власти, промышленных и предпринимательских структур национального, регионального и местного значения, проживающего местного населения и т. д.).

При разработке этапов стратегического планирования городских агломераций, автором были использованы общие методы стратегического менеджмента. Модель стратегического планирования городских агломераций представлена на рисунке 2.

Несмотря на то, что многими исследователями региональной экономической науки констатируется начало процесса регионального стратегирования с определения миссии/целей социально-экономического развития [10, с. 44; 4; 6], на наш взгляд, позиция А. Н. Швецова в этом контексте является более подходящей с точки зрения комплексного и устойчивого развития агломерационных процессов. Он отмечает, что первоочередным инструментом стратегического планирования мезоуровня является **проведение стратегической диагностики** (построение аналитической модели реального положения региона / агломерации). Целью диагностики территорий является не только определение наиболее сильно сдерживающих факторов регионального развития, но и выявление предпосылок развития территорий [19, с. 24]. Представляется необходимым согласиться с мнением И. А. Антипина, полагающего, что «анализ среды, являющийся основой для целеполагания и разработки стратегических альтернатив, необходимо проводить одновременно и в связке трех проекций: макро-, микро- и мезоэкономики» [3, с. 58]. Агломерации представляют собой открытые экономические системы, рефлексирующие под влиянием национальной, региональной и муниципальных экономик. Также на данном этапе целесообразно определить функциональные зоны агломерации, предполагающие рациональное использование территориальных ресурсов агломерации с точки зрения функционирования и размещения различных инфраструктурных объек-

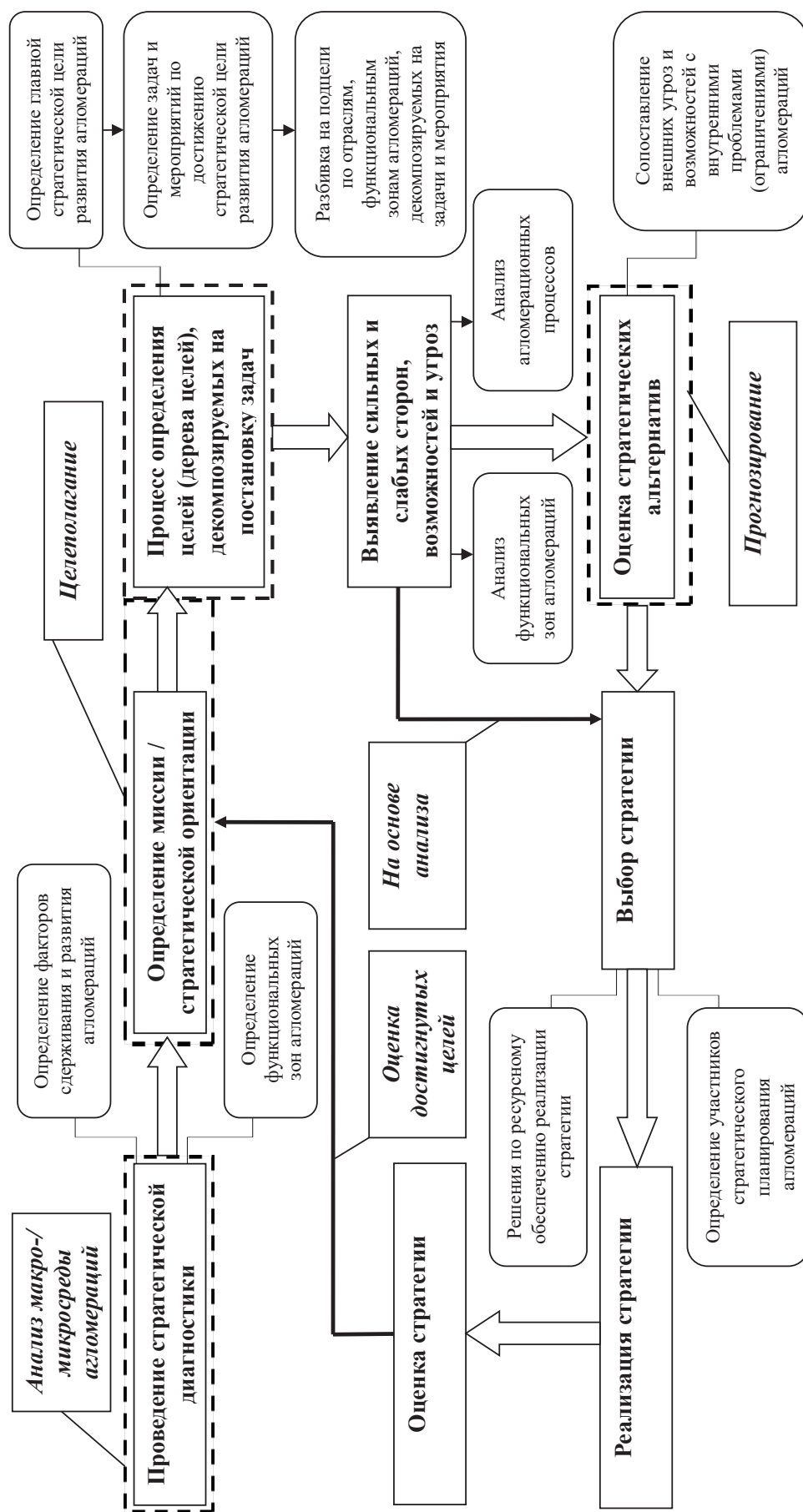


Рисунок 2. Модель стратегического планирования городских агломераций
Источник: разработано автором

тов – производственные мощности, объекты рекреационной инфраструктуры, сельскохозяйственные территории, общественно-деловые пространства, объекты коммунальной, транспортной, складской инфраструктуры и т. д. [17]. Функциональное зонирование позволит обеспечить устойчивое развитие агломерации, снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду, рациональное использование природных ресурсов.

Таким образом, на начальном этапе процесса стратегического планирования важно определить систему региональных приоритетов в развитии агломерационных процессов, выделить конкурентные преимущества и специфику агломерации с точки зрения его функционирующего хозяйственного комплекса, природно-ресурсного потенциала, географического положения, экономической специализации, тенденций социально-экономического развития и историко-культурных традиций. Данный этап предполагает анализ факторов микро- и макросреды городских агломераций [14, с. 140]:

Микросреда городских агломераций представлена факторами, действующими в агломерациях и влияющих на формирование конкурентных преимуществ агломераций (внутренние факторы). К факторам микросреды городских агломераций можно отнести: благоприятные инвестиционный климат и институциональная среда агломерации; инфраструктурная обеспеченность пространственного развития, в том числе наличие объектов производственной инфраструктуры, развитость дорожно-транспортной сети, обеспечение населения необходимыми объектами социальной инфраструктуры; возможность создания на территории агломерации кластеров, технопарков, промышленных парков и иных объектов инновационной инфраструктуры; доля трудоспособного населения агломерации, ресурсная обеспеченность и т. д.

Макросреда агломераций представляет собой совокупность факторов, действующих за пределами агломерации, но оказывающих прямое, либо опосредованное влияние на микросреду агломераций, а значит на интенсивность конкуренции в агломерациях (внешние факторы). К факторам макросреды городских агломераций можно отнести: экономико-географическое положение агломерации; институциональное обеспечение реализации отдельных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях публичного управления по организации системы управления агломерациями; политическая стабильность с точки зрения управления мезоэкономических систем;

федеральная и региональная бюджетные политики; межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество; мировая, национальная и региональная экономические конъюнктуры; механизмы поддержки инновационной деятельности на федеральном и региональном уровнях; демографические процессы; миграционные тенденции; социальная стабильность агломерации. Инструментарием первого этапа стратегического планирования могут быть следующие методы: PEST (PESTEL)-анализ, форма EFAS (анализ макросреды); SNW-анализ, метод MesoOT (анализ микросреды); SWOT-анализ (анализ макро-/ микросреды) и др.

Далее, процесс стратегического планирования должен включать в себя **определение миссии, или стратегической ориентации** городской агломерации [5, с. 52]. Этот подход инкорпорирован из корпоративного менеджмента, однако отметим, что и в региональных стратегиях миссия играет ключевую роль, позволяющая выделить направления социально-экономического развития региона в рамках стратегического видения образа его будущего. Из региональных стратегий социально-экономического развития регионов ЦФО в стратегиях Владимирской, Воронежской, Костромской, Курской и Рязанской областях четко сформулированы миссии. В основном, они носят типовой характер, в их формулировках закрепляется улучшение качества жизни населения регионов, обеспечение устойчивого экономического роста, повышение конкурентоспособности региона. Однако некоторые регионы применяют креативный подход, в частности, в стратегии социально-экономического развития Курской области, миссия региона сформулирована так: «Курская область – регион, в котором хочется жить»⁵. Для агломераций миссия позволит дать ответы на следующие вопросы: в чем заключается объективная необходимость в объединении населенных пунктов? Какова ее функциональная особенность? Чем детерминировано ее существование? Какие конкурентные преимущества агломерации можно выделить? После определения миссии важно правильно организовать **процесс определения целей (дерева целей), декомпозируемых на постановку задач**, направленных на их достижение с помощью набора управленческих действий [4]. Поэтому для наиболее эффективного выполнения поставленных задач очень важно, чтобы цели носили не декларативный характер, а были релевантны, достижимы, измеримы (квантифицируемы). Большую связанность системы целей обеспечит возможное применение причинно-следственного анализа проблем. Полезность данного метода заключается в установлении

⁵ Закон Курской области от 14 декабря 2020 г. № 100-ЗКО «О Стратегии социально-экономического развития Курской области на период до 2030 года»// Электронный фонд нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/571044826> (дата обращения: 06.02.2023).

причин возникающих проблем. Дерево целей, декомпозируемое на задачи, должно быть сопряжено с системой проблем. На этом этапе главная стратегия (цель) разбивается на подцели с задачами и мероприятиями. Все цели разрабатываются по различным отраслевым направлениям агломераций, однако подчиняются единой иерархии.

Четвертый этап стратегического планирования в агломерациях включает в себя **выявление сильных и слабых сторон, возможностей и угроз**. На этом этапе оцениваются функциональные территориальные зоны агломерации и перспективы кооперационных связей агломерации с иными городами, агломерациями, регионами, странами. Таким образом, данный этап предусматривает анализ внутренней среды агломераций, а именно тех факторов, усиливающих **агломерационные процессы**, оцениваемые с помощью следующих критериев социально-экономического развития: степень функциональной взаимодополняемости поселений, входящих в агломерацию; единая рыночная мезо-экономическая система агломераций; кооперация промышленных и предпринимательских структур агломерации; трудовая маятниковая миграция между поселениями агломерации; степень удаленности городов в рамках агломерации – транспортная доступность; совместное использование инфраструктурных объектов; степень административно-политического взаимодействия органов региональной власти и местного самоуправления в рамках управления городской агломерацией и т.д. Агломерационные процессы способствуют формированию **связанности социально-экономического пространства**, под которым понимается количественно и качественные измеримые атрибутивные характеристики социально-экономических взаимодействий между различными субъектами социально-экономических отношений [1, с. 425]. На данном этапе целесообразно применять методологию SWOT-анализа, затем, на основе проведенного анализа, разработать варианты стратегии по следующим типам: so – силы-возможности; st – силы-угрозы; wo – слабости-возможности; wt – слабости-угрозы. Данная дихотомия позволит снизить энтропию (неопределенность) взаимодействия внешней (макро-/ мезо-уровень) и внутренней среды (агломерация). Этот анализ является фундаментальным полем как следующего этапа, так и этапа выбора стратегии.

Пятый этап характеризуется **оценкой стратегических альтернатив**. Сопоставление внешних угроз и возможностей с внутренними силами и проблемами (ограничениями) позволит определить несколько вариантов развития агломерации:

1) **пессимистичный** (ухудшение социально-экономического положения и качества жизни населения);

2) **реалистичный** (стабилизация социально-

экономического положения и качества жизни населения);

3) **оптимистичный** (улучшение социально-экономического положения и качества жизни населения) [15].

На шестом этапе осуществляется **выбор стратегии**. На этом этапе принимаются решения по ресурсному обеспечению реализации стратегии. В качестве инструментария стратегического планирования на этапе выбора стратегии целесообразно применять технологии форсайта. Цель форсайта – определение возможного будущего, создание желаемого образа будущего и определение стратегии его достижения. Форсайт – это технология кооперации различных стейкхолдеров, которые пытаются прийти к консенсусу на основе разработанных специалистами сценариев развития общества [11, с. 9]. Таким образом, применительно к городским агломерациям, цель форсайта заключается в выборе наиболее лучшего варианта их стратегического развития, отвечающий интересам всех заинтересованных сторон. Поэтому, важным аспектом на данном этапе является определение участников стратегического планирования агломераций. По мнению И. А. Рождественской, для агломераций наиболее конструктивным является формирование многосубъектной модели стратегического планирования, предусматривающей обязательное участие всех групп стейкхолдеров, влияющих на состояние и динамику развития агломерационных процессов. Поскольку современные агломерации имеют сложные внутренние и внешние взаимосвязи, участие в разработке стратегий развития агломерационных образований должны принимать не только органы административно-территориального управления (формальные структуры), но и различные экспертные организации, предприятия, ВУЗы, институты гражданского общества, социологические организации (неформальные структуры) [12, с. 253–255]. Представленный подход рассматривает смещение акцента стратегического планирования городских агломераций с позиции доминирования этатистского представления регулирования агломерационных процессов на формирование договорных отношений всех стейкхолдеров, предусматривающие создание кооперационных связей, выстраивание сетевой концепции государственного, регионального и муниципального управления. Благодаря эффективно выстроенной системе управления, повысится агломерационный эффект, способствующий формированию единой пространственной социально-экономической системы [18, с. 33], необходимой для обеспечения функционирования стратегического планирования в агломерациях.

Седьмой этап включает в себя непосредственно **реализацию стратегии**. Выполнение стратегии включает в себя все необходимые организацион-

ные процедуры (утверждение графика реализации, плана, сроков, организационной структуры, финансового плана, ответственных лиц, плана проведения контрольных мероприятий для отслеживания хода реализации стратегии, показателей эффективности достижения поставленных целей и т. д.) [2, с. 88; 11, с. 46].

На восьмом этапе осуществляется **оценка стратегии**, то есть анализ ее эффективности и результативности. Роль оценки в общем виде заключается в получении данных о фактических затратах на реализацию стратегии, выявлении степени достижения поставленных целей стратегии, определении качества управления, исходя из результатов стратегической деятельности.

Отметим, что в целях обеспечения комплексности реализации всех мероприятий, оценка стратегических документов должна исходить из правила пороговой некомпенсированности. Данное правило означает, что по достижении определенных пороговых значений, нереализацию одних мероприятий невозможно компенсировать за счет перевыполнения других.

Очевидно, что механизм стратегического планирования городских агломераций представляет собой непрерывный систематический процесс, в который должны быть включены все стейкхолдеры, заинтересованные в стратегическом развитии агломераций – органы публичного управления, бизнес-сообщество, проживающее население. Стратегическое планирование основывается на анализе текущей ресурсной обеспеченности, институциональной среды, экономической конъюнктуры. Однако эффективное функционирование и реализация поставленных стратегических целей на перспективу возможны с учетом происходящих в агломерации динамических процессов – тенденций маятниковой миграции, модернизацией производственных мощностей, научно-технологическое развитие, увеличение автомобилизации и т. д. Поэтому, на этапах целеполагания, анализа и принятия решения о реализации стратегии важно предусмотреть механизмы реагирования на изменения и возникающие экстерналии, например, с помощью корректировки стратегии, смены стратегических приоритетов, поиска новых источников финансирования и т. д.

Ключевым аспектом является определение по-

казателей результативности деятельности участников стратегического планирования. Если деятельность промышленных и предпринимательских коммерческих структур контролируется с помощью проведения внутренней оценки, в сфере деятельности некоммерческих организаций определяющую роль занимает внешняя оценка, детерминированная требованиями спонсоров, то мониторинг деятельности органов публичного управления может быть затруднительным. Это связано с технической сложностью процедуры оценивания – процесс может быть излишне бюрократизированным; деятельность органов государственного и муниципального управления характеризуется в большинстве своем закрытостью. Поэтому, для органов публичного управления оптимальным будет переход к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), представляющее собой модель подготовки и исполнения бюджета, в которой акцент смещается с затрат на реализацию стратегических программ на их результативность. Концепция БОР усилит ответственность органов публичного управления за рациональное использование бюджетных ресурсов, исполнение полномочий и бюджетных обязательств, достижение поставленных стратегических целей.

Заключение

Таким образом, усиление роли агломераций в национальном и региональном пространственном развитии предполагает формирование концепции стратегического планирования агломерированных территориальных образований. Стратегическое планирование городских агломераций позволит стать эффективным инструментом управления агломерацией. Несмотря на то, что методологически вопросы развития агломерационных процессов в российской практике еще не проработаны, в целом, регионы стремятся самостоятельно выделить стратегические ориентиры агломераций. По мнению автора, представляется необходимым формирование единой модели стратегического планирования городских агломераций с целью упорядочения взаимодействия стейкхолдеров агломерации и системы контроля за результатами их деятельности. Представленная модель может быть применима в практике стратегического управления для агломераций разного масштаба, типа и структуры.

Литература

1. Агломерационные процессы в России в контексте связанности социально-экономического пространства / И. В. Волчкова [и др.] // Региональная экономика: теория и практика. – 2017. – Т. 15 – № 3(438). – С. 422–433, <https://doi.org/10.24891/re.15.3.422>. EDN: YGFOEB.
2. Анимица Е. Г., Власова Н. Ю. Генезис Екатеринбургской агломерации: проблемы развития и управления // Многообразие городских миров: история, теория, практика: Сборник статей Всероссийской научной конференции с международным участием, посвященной 90-летию со дня рождения профессора Е. Н. Перцика, Москва, 23–24 марта 2021 года. – Москва, 2021. – С. 10–14. EDN: HMWNBR.
3. Антипин И. А. Региональное стратегическое планирование и управление: теоретические и мето-

дологические основы: монография – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та. – 2021. – 237 с. EDN: UWGKKQ.

4. Батов Г. Х. Стратегическое планирование в системе регионального управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2017. – № 2. – С. 121–129. EDN: YFPSHZ.

5. Богославец Д. М. Анализ подходов к стратегическому планированию агломераций // Вестник Московского университета им. С. Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. – 2015. – № 2(13). – С. 52–58. EDN: UJXFCZ.

6. Гапоненко А. Л. Стратегическое планирование социально-экономического развития региона // Пространственная экономика. – 2005. – № 4. – С. 40–53. EDN: KVNIFYV.

7. Гольц Г. А. Транспорт и расселение. – М.: Наука, 1981. – 248 с. EDN: XRQMGP.

8. Дейнега Е. А. Городские агломерации в системе стратегического планирования и пространственного развития России // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2018. – № 3. – С. 236–244. EDN: YARUOD.

9. Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Агломерации как объект и субъект стратегического планирования // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2021. – № 2. – С. 7–22, <https://doi.org/10.24412/2071-6435-2021-2-7-22>. EDN: NXTQPS

10. Копылова Ю. В. Анализ этапов стратегического планирования развития региона // Вестник Рostовского государственного экономического университета (РИНХ). – 2019. – № 2 (66). – С. 42–50. EDN: UIXPOG.

11. Крюков С. В. Форсайт: от прогноза к формированию будущего // Terra Economicus. – 2010. – Т. 8, № 3–2. – С. 7–17. EDN: LUCMUA.

12. Рождественская И. А. Городские агломерации в системе стратегического планирования развития региона // Управленческие науки в современном мире. – 2017. – Т. 1. – С. 252–255. EDN: ZWOVZH.

13. Ростанец В. Г., Кабалинский А. И., Топилин А. В. Стратегическое планирование в городских агломерациях: современное состояние и перспективы развития // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. – 2020. – № 3. – С. 139–148, <https://doi.org/10.25586/RNU.V9276.20.03.P.139>. EDN: NMNXET.

14. Соболев С. А., Леонтьева Л. С. Проблемы и перспективы развития российских городских агломераций // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). – 2022. – № 92. – С. 129–142, <https://doi.org/10.24412/2070-1381-2022-92-129-142>. EDN: LYNVMV.

15. Управление социально-экономической системой: монография / В. А. Кожин [и др.] / Под ред. А. П. Егоршина, В. А. Кожина – Нижний Новгород: Нижегородский институт менеджмента и бизнеса, 2016. – 288 с. EDN: XDOZMR.

16. Чмышенко Е. В. Стратегическое планирование как фактор регионального развития // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2010. – № 1(107). – С. 77–82. EDN: MLUIVH.

17. Шаймарданова В. В. Функциональное зонирование как элемент территориального планирования городской агломерации // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. География. Геология. – 2020. – Т. 6, № 3. – С. 219–227. EDN: YRRODH.

18. Шамоян Э. Д., Гришук В. А. Проблемы стратегического планирования в муниципальных образованиях и городских агломерациях // Общество, экономика, управление. – 2021. – Т. 6, № 2. – С. 32–36, <https://doi.org/10.47475/2618-9852-2021-16206>. EDN: FCVAAG.

19. Швецов А. Н. Традиционный централизм или новый регионализм: подходы к обеспечению территориального развития // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 1. – С. 7–27. EDN: JJRNZL.

20. Barnett C., Parnell S. (2016) Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda. *Environment and Urbanization*. Vol. 28, no 1, pp. 87–98, <https://doi.org/10.1177/0956247815621473> (In Eng.).

21. Chuanglin F., Danlin Y. (2020) *China's Urban Agglomerations*. Beijing: Science Press. 265 p. (In Eng.).

22. Cortinovis C. et al. (2019). Is urban spatial development on the right track? Comparing strategies and trends in the European Union. *Landscape and Urban Planning*. Vol. 181, pp. 22–37, <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2018.09.007>. (In Eng.).

23. Fu W., Luo C., He S. (2022) Does Urban Agglomeration Promote the Development of Cities? An Empirical Analysis Based on Spatial Econometrics. *Sustainability*. Vol. 14, no 21, pp. 1–23, <https://doi.org/10.3390/su142114512> (In Eng.).

24. Watson V. (2016) Locating planning in the New Urban Agenda of the urban sustainable development goal. *Planning Theory*. Vol. 15, no 4, pp. 435–448, <https://doi.org/10.1177/1473095216660786> (In Eng.).

25. Yin J., Zhong Y., Jin G. (2022). Externalities of Urban Agglomerations: An Empirical Study of the Chinese Case. *Sustainability*. Vol. 14, no 19, pp. 11–19, <https://doi.org/10.3390/su141911895> (In Eng.).

References

1. Volochkova, I. V. (2017) [Agglomeration processes in Russia in the context of the connectedness of the socio-economic space]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional economy: theory and practice]. Vol. 15. No. 3 (438), pp. 422–433, <https://doi.org/10.24891/re.15.3.422>. (In Russ.).
2. Animica, E. G., Vlasova, N. Yu. (2020) [The genesis of the Yekaterinburg agglomeration: problems of development and management]. *Mnogoobrazie gorodskih mirov: istoriya, teoriya, praktika: Sbornik statej Vserossijskoj nauchnoj konferencii s mezhdunarodnym uchastiem, posvyashchennoj 90-letiyu so dnya rozhdeniya professora E. N. Percika*. [Diversity of Urban Worlds: History, Theory, Practice: Proceedings of the All-Russian Scientific Conference with International Participation, dedicated to the 90th anniversary of Prof. E. N. Percik]. Moscow, pp. 10–14. (In Russ.).
3. Antipin, I. A. (2021) *Regional'noe strategicheskoe planirovanie i upravlenie: teoreticheskie i metodologicheskie osnovy* [Regional strategic planning and management: theoretical and methodological foundations]. Ekaterinburg: Ural State University of Economics, 237 p.
4. Batov, G. H. (2017) [Strategic planning in regional governance]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences]. Vol. 2, pp. 121–129. (In Russ.).
5. Bogoslavcev, D. M. (2015) [Analysis of agglomeration strategic planning approaches]. *Vestnik Moskovskogo universiteta im. S.Yu. Vitte. Seriya 1: Ekonomika i upravlenie*. [Bulletin of S.Y. Witte Moscow University. Series 1: Economics and Management]. Vol. 2, No. 13, pp. 52–58. (In Russ.).
6. Gaponenko, A. L. (2005) [Strategic planning for the socio-economic development of the region]. *Prostranstvennaya ekonomika* [The spatial economy]. Vol. 4, pp. 40–53. (In Russ.).
7. Gol'c, G. A. (1981) *Transport i rasselenie* [Transport and resettlement]. Moscow: Science, 248 p.
8. Dejneg, E. A. (2018) [Urban agglomerations in Russia's strategic planning and spatial development system]. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie* [Bulletin of Tver State University. Series: Economics and Management]. Vol. 3, pp. 236–244. (In Russ.).
9. Ivanov, O. B., Buhval'd, E. M. (2021) [Agglomerations as objects and subjects of strategic planning]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*. [STEP: economic theory, analysis, practice]. Vol. 2, pp. 7–22, <https://doi.org/10.24412/2071-6435-2021-2-7-22>. (In Russ.).
10. Kopylova, Yu. V. (2019) [Analysis of the stages of strategic regional development planning]. *Vestnik RGEU RINH* [Bulletin of the Russian State Economic University RINH]. Vol. 2, No. 66, pp. 42–50. (In Russ.).
11. Kryukov, S. V. (2010) [Foresight: from foresight to shaping the future]. *Terra Economicus* [Terra Economicus]. Vol. 8, No 3–2, pp. 7–17. (In Russ.).
12. Rozhdestvenskaya, I. A. (2017) [Urban agglomerations in regional strategic development planning]. *Upravlencheskie nauki v sovremennom mire* [Management sciences in today's world]. Vol. 1, pp. 252–255. (In Russ.).
13. Rostanec, V. G., Kabalinskij, A. I., Topilin, A. V. (2020) [Strategic planning in urban agglomerations: state of the art and prospects for development]. *Vestnik Rossijskogo novogo universiteta. Seriya: Chelovek i obshchestvo* [Bulletin of the Russian New University. Series: Man and Society]. Vol. 3, pp. 139–148, <https://doi.org/10.25586/RNU.V9276.20.03.P.139>. (In Russ.).
14. Sobolev, S. A., Leont'eva, L. S. (2022) [Problems and prospects for the development of Russian urban agglomerations]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik (Elektronnyj zhurnal)* [Public administration. Electronic Bulletin (E-journal)]. Vol. 92, pp. 129–142, <https://doi.org/10.24412/2070-1381-2022-92-129-142>. (In Russ.).
15. Egorshina, A. P., Kozhina, A. P. (2016) *Upravleniye sotsial'no-ekonomicheskoy sistemoy* [Management of the socio-economic system]. Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Institute of Management and Business, 288 p.
16. Chmyshenko, E. V. (2010) [Strategic planning as a factor in regional development]. *Vestnik OGU* [Bulletin of OSU]. Vol. 1. No. 107, pp. 77–82. (In Russ.).
17. Shajmardanova, V. V. (2020) [Functional zoning as an element of spatial planning in an urban agglomeration]. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Geografiya. Geologiya*. [Scientific Notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Geography. Geology]. Vol. 6. No 3, pp. 219–227. (In Russ.).
18. Shamoyan, E. D., Grishchuk, V. A. (2021) [Problems of strategic planning in municipalities and urban agglomerations]. *Obshchestvo, ekonomika, upravlenie* [Society, economics, governance]. Vol. 6. No. 2, pp. 32–36, <https://doi.org/10.47475/2618-9852-2021-16206>. (In Russ.).
19. Shvecov, A. N. (2007) [Traditional centralism or new regionalism: approaches to ensuring territorial development]. *Region: ekonomika i sociologiya* [Region: Economics and sociology]. Vol. 1, pp. 7–27. (In Russ.).
20. Barnett, C., Parnell, S. (2016) Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban

agenda. *Environment and Urbanization*. Vol. 28. No. 1, pp. 87–98, <https://doi.org/10.1177/0956247815621473> (In Eng.).

21. Chuanglin, F., Danlin, Y. (2020) China's Urban Agglomerations. *Beijing: Science Press*, 265 p. (In Eng.).

22. Cortinovis, C. et al. (2019) Is urban spatial development on the right track? Comparing strategies and trends in the European Union. *Landscape and Urban Planning*. Vol. 181, pp. 22–37, <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2018.09.007>. (In Eng.).

23. Fu, W., Luo, C., He S. (2022) Does Urban Agglomeration Promote the Development of Cities? An Empirical Analysis Based on Spatial Econometrics. *Sustainability*. Vol. 14. No. 21, pp. 1–23, <https://doi.org/10.3390/su142114512> (In Eng.).

24. Watson, V. (2016) Locating planning in the New Urban Agenda of the urban sustainable development goal. *Planning Theory*. Vol. 15, No. 4, pp. 435–448, <https://doi.org/10.1177/1473095216660786> (In Eng.).

25. Yin, J., Zhong, Y., Jin, G. (2022) Externalities of Urban Agglomerations: An Empirical Study of the Chinese Case. *Sustainability*. Vol. 14, No. 19, pp. 11–19, <https://doi.org/10.3390/su141911895> (In Eng.).

Информация об авторе:

Сергей Андреевич Соболев, аспирант, научная специальность 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика, Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Москва, Россия

SPIN-код РИНЦ: 2260-0013, **ORCID ID:** 0000-0002-9432-2507, **Istina Researcher ID (IRID):** 140602412

e-mail: SobolevSA@spa.msu.ru

Статья поступила в редакцию: 21.02.2023; принята в печать: 23.03.2023.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Information about the author:

Sergey Andreevich Sobolev, postgraduate student, scientific specialty 5.2.3. Regional and Sectoral Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

RSCI SPIN: 2260-0013, **ORCID ID:** 0000-0002-9432-2507, **Istina Researcher ID (IRID):** 140602412

e-mail: SobolevSA@spa.msu.ru

The paper was submitted: 21.02.2023.

Accepted for publication: 23.03.2023.

The author has read and approved the final manuscript.