

Александра ОДИНЦОВА

## ОТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ К ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕЗИЛИЕНТНОСТИ

*Принятие Стратегии пространственного развития Российской Федерации стало новым этапом в развитии практики территориального стратегирования. Вместе с тем отсутствие терминологической четкости является одним из факторов, ограничивающих потенциальные возможности этого института. Так, устойчивость социально-экономического развития, так или иначе присутствующая в качестве основной цели в большинстве территориальных стратегий, ставит ряд вопросов. С учетом накопленного отечественного и мирового опыта выделяется несколько трактовок данного понятия: устойчивость как стабильные темпы экономического роста; устойчивость как концепция, разработанная в ООН, требующая равновесного учета экологической, социальной и экономической составляющих общественного развития; устойчивость к противостоянию различным вызовам и шокам. В представленной статье сделана попытка очертить основные проблемы, встающие в связи с отсутствием четкости в «разведении» этих понятий. В мировой научной литературе и практике территориальный потенциал противодействия бедствиям уже давно описывается понятием «резилиентность», содержание которого рассмотрено в работе.*  
**Ключевые слова:** регион, региональное развитие, резилиентность, стратегическое планирование, устойчивость социально-экономического развития.

JEL: A10, R10, Q01

Распространение практики стратегического планирования с самого начала сталкивалось с множеством трудностей. Часть из них была связана с объективными факторами, в т.ч. с отсутствием необходимой институциональной инфраструктуры. Существуют и трудности, обусловленные отсутствием четкости в понимании сущностных характеристик института стратегического планирования, его отличий от ранее сложившихся форм и механизмов планирования. Однако анализ существующих стратегий (как региональных, так и муниципальных) говорит о том, что имеются и трудности терминологического порядка, связанные с отсутствием четкости в понимании ряда основополагающих для стратегического планирования категорий. Прежде всего речь идет о ключевом для практики стратегирования понятии «устойчивость».

В одних случаях под устойчивостью, в соответствии с традиционной трактовкой, понимается устойчивость темпов экономического развития (роста ВВП, наращивания производственных показателей и т.п.). В других, — в соответствии с концепцией, разработанной в рамках ООН — социально-экономическое развитие, направленное на обеспечение единства экологических, социальных и экономических интересов. Наконец, существует и понимание устойчивости как потенциала противодействия бедствиям, или, в соответствии с уже сложившейся в мире терминологией, — территориальной резилиентности.

В условиях нестабильного глобального развития перед любыми, в т.ч. территориальными, экономическими системами встают вызовы и угрозы, связанные с воздействием внешних факторов: климатических, демографических, политических, вооруженных конфликтов, макроэкономических и валютных кризисов, внедрения технологических инноваций, изменения экологической ситуации и пр. Необходимость формирования территориальных систем, способных противостоять этим вызовам и угрозам, привело к появлению новой терминологии как в научных исследованиях, так и в практике территориального управления.

Таким образом, представляется необходимым как в плане теоретических исследований, так и для совершенствования практики стратегирования терминологически разобраться в содержании понятий, связанных с институтом территориального стратегического планирования.

### ***Принцип устойчивости в практике стратегирования***

На сегодняшний день стратегическое планирование во многих случаях сводится, по сути, к формированию некоего стратегического видения будущего на основе более или менее глубокого изучения и оценки социально-экономической ситуации. В системе целеполагания, как правило, на первое место выдвигается необходимость обеспечения устойчивого социально-экономического развития. В результате *принимаемые стратегии социально-экономического развития во многом схожи*, цели, в них заявленные, также никак территориально не привязаны. Данный факт наблюдается как на уровне регионов, так и на уровне муниципальных образований.

Однако что имеется в виду под устойчивым развитием?

Дело в том, что сам этот термин в российской практике *имеет двойственное толкование*. С одной стороны, в соответствии с традиционным подходом к пониманию системы планирования территориального развития, устойчивость сводится к обеспечению устойчивых и стабильных темпов роста (прежде всего экономического). Но, с другой стороны, этот термин утвердился в нашей литературе как, возможно, не совсем удачный перевод термина “*sustainable development*” (англ.) или “*developpement durable*” (франц.), отражающего разработанную в рамках Организации Объединенных Наций (далее — ООН) концепцию о необходимости обеспечения равновесия между экономической, экологической и социальной составляющей. Названная концепция была принята в 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и раз-

витию, проведенной в Рио-де-Жанейро. Охрана окружающей среды и социально-экономическое развитие, в соответствии с принятой концепцией, имеют огромное значение для устойчивого развития. В целях его обеспечения была принята глобальная программа, озаглавленная «Повестка дня на XXI век», которая, по сути, и стала отправной точкой для широкого распространения стратегий устойчивого развития населенных пунктов [1]. Специальная глава была посвящена вопросам устойчивого развития населенных пунктов. Отмечалось, что *общая цель развития состоит в улучшении социально-экономических и экологических условий в населенных пунктах и условий жизни и работы всех людей*, в частности городской и сельской бедноты.

Именно такое понимание принцип устойчивости получил в практике стратегического планирования в большинстве зарубежных стран. Косвенным свидетельством этого является то, что во многих государствах в названиях самих стратегий муниципальных образований, как правило, присутствует ссылка на устойчивость (речь идет не просто о стратегии какого-то конкретного муниципального образования, а о стратегии его устойчивого развития). Данная нацеленность просматривается и в других формах в большинстве муниципальных образований: в оформлении сайтов муниципальных органов, в разработке и реализации как муниципальных программ (по вопросам энергопотребления, уничтожения отходов, миграционной политики, инвалидов, женщин), так и совместных программ в рамках межмуниципального сотрудничества (например, разработки дорожных карт по вопросам энергопотребления и климата в рамках федерации средних городов Франции) [2].

Признание необходимости равновесного учета экологической, социальной и экономической составляющих в социально-экономическом развитии привело и к *смещению акцентов* с безусловного наращивания экономических показателей на обеспечение сбалансированного развития экономики, экологии и социальной сферы. Иначе говоря, речь идет об *изменении подходов к категории «развитие»*. На смену ориентации на экономический рост, выражающийся в таком показателе, как валовой внутренний продукт (далее — ВВП), приходят показатели, отражающие качество социально-экономического развития [3].

Анализ же как принятых, так и разрабатываемых стратегий социально-экономического развития в Российской Федерации показывает, что в большинстве случаев, несмотря на то, что заявленные в них цели, как правило, ориентированы на достижение устойчивого развития территорий (городов, населенных пунктов, регионов), *понимание этого принципа основано на старой его трактовке* и сводится к обеспечению стабильного, прежде всего экономического, роста. Подобная трактовка обуславливает и соответствующие приоритеты в экономической политике: вначале экономический рост, а затем уже решение экологических и социальных проблем. Поэтому в большинстве стратегий на первом месте стоят такие цели, как увеличение темпов роста объемов промышленного и сельскохозяйственного производства; увеличение среднегодового прироста инвестиций; повышение среднегодового прироста реальных доходов населения. Иначе говоря, нынешняя практика стратегирования

в России характеризуется *во многом некорректной трактовкой принципа устойчивости*, его сведением к традиционному пониманию в качестве стабильности экономического роста.

Вместе с тем, несмотря на всю противоречивость включения принципа устойчивости в стратегии развития муниципальных образований, наблюдается тенденция смещения приоритетов в системе целеполагания в сторону обеспечения рациональных моделей потребления и производства, инноваций, ресурсосбережения и вопросов экологии. Несомненно, лучшими предпосылками для такой переориентации обладают крупные города, в стратегиях которых наблюдается все большая переориентация с таких вопросов, как экономический рост и привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест и увеличение доходов, на вопросы улучшения качества городской среды и экологии.

В качестве позитивного примера можно привести Стратегию развития социально-экономического развития муниципального образования «Город Саратов» до 2030 г. Цель стратегического развития муниципального образования «Город Саратов» — войти к 2030 г. в 10 лучших городов России по индексу устойчивого развития, учитывающего состояние социальной и городской инфраструктуры, экономические, демографические и экологические показатели. Характерно и то, что принципы устойчивого развития Саратова, выделенные в Стратегии, полностью соответствуют пониманию этого принципа, сформированного в рамках концепции ООН<sup>1</sup>.

Отметим, что и на национальном уровне у нас за последние 20 лет был принят ряд программных документов, касающихся реализации принципов устойчивого развития<sup>2</sup>. С учетом этого, полагаем внесение терминологической ясности весьма актуально. Оно важно также еще и потому, что в мировой научной литературе и практике территориального развития появился новый термин, связанный со спецификой современного этапа развития. Речь идет о «территориальной резилиентности». Рассмотрим это понятие и его применение в научно-практической сфере более подробно.

---

<sup>1</sup> Стратегия развития социально-экономического развития муниципального образования «Город Саратов» до 2030 г. URL: <http://www.saratovmer.ru/strategy>

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_3079/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3079/); Указ Президента от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=233558#0012617549327435862>; Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»; Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ; Национальный план действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999–2001 гг. Одобрен Правительством РФ 12 ноября 1998 г. URL: [https://rulaws.ru/acts/Natsionalnyy-plan-deystviy-po-ohrane-okruzhayushey-sredy-Rossiyskoy-Federatsii-na-1999---2001-gody-\(odobr/](https://rulaws.ru/acts/Natsionalnyy-plan-deystviy-po-ohrane-okruzhayushey-sredy-Rossiyskoy-Federatsii-na-1999---2001-gody-(odobr)); Экологическая Доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-п). URL: [https://www.mnr.gov.ru/docs/ekologicheskaya\\_doktrina/ekologicheskaya\\_doktrina\\_rossiyskoy\\_federatsii/](https://www.mnr.gov.ru/docs/ekologicheskaya_doktrina/ekologicheskaya_doktrina_rossiyskoy_federatsii/); Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-п). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/96681/> и др.

### ***Территориальная резилиентность***

Одно из существенных отличий практики стратегирования от традиционного планирования социально-экономического развития, обусловленных спецификой нынешнего этапа общественного развития — учет и оценка рисков, предвидение возможности изменения траектории территориального развития и заблаговременный поиск новых, учитывающих изменяющиеся реалии, траекторий, и, быть может, механизмов развития. В глобальном аналитическом докладе, подготовленном по итогам шестой сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий 2019 г., прошедшего в Швейцарии в 2019 г., было отмечено, что «все решения по планированию развития и инвестированию должны приниматься с учетом факторов риска» [4]. В соответствии с этим, правительствам и негосударственным институтам всех государств необходимо усилить меры, направленные на обеспечение понимания социальных, экологических, политических и экономических аспектов подверженности и уязвимости, а также на разработку междисциплинарных системных подходов к управлению рисками. В центре внимания оценки рисков, соответствующих планов и стратегий должно быть обеспечение открытости и равенства, что позволит эффективно содействовать повышению устойчивости общества в целом [4]. Особо было указано на необходимость максимально возможного использования систем и механизмов управления, которые позволяют привлекать и вовлекать большее число людей [4].

Для оценки возможностей противостоять этим рискам в западной литературе используется термин «резилиентность». Возникнув в сфере механики, это понятие сегодня получило более широкое распространение, затрагивая поведение людей, организаций, городов и т.п., а также их реакцию на разнообразные шоки и угрозы (физические, биологические, экономические, психологические и т.п.).

Применительно к территориальной (региональной и муниципальной) экономике проблематика резилиентности стала активно развиваться в 2010-е гг. и во многом была связана с мировым финансовым кризисом. Ссылки на нее в качестве одного из принципов территориального управления, хотя часто и в чисто риторическом плане, *стали необходимым условием для получения финансирования* со стороны многочисленных национальных и международных институтов.

С научной точки зрения, первоначально это понятие сопровождалось критикой, причем с разных сторон. С одной стороны, утверждалось, что данный термин (и принцип) порождены неолиберальной идеологией, согласно которой индивид всегда способен противостоять и реализовать себя, несмотря на встречающиеся трудности. С другой стороны, ему приписывали неоконсервативную природу в той мере, в какой резилиентность, в определенном смысле, предполагает возвращение к предшествующему статус-кво и равновесию, а значит оно противоречит собственной нацеленности на расширение возможностей и трансформации условий существования и образа жизни. Как уже отмечалось, ссылки на резилиентность рассматривались и как своеобразное

оправдание для отказа от помощи развивающимся странам со стороны международных организаций: если население способно мобилизовать свои собственные ресурсы для противостояния рискам и шокам, то это становится оправданием для сокращения и свертывания финансовой помощи (населению, территориям и пр.) [5].

Обобщая в определенной степени взгляды исследователей на понятие и принцип резилиентности, следует отметить, что *ключевым словом здесь является «способность»*: способность противостоять внешним воздействиям, которые могут проявляться в различных сферах. Это могут быть воздействия экологического характера, климатические изменения, террористические акты, эпидемии, проблема бедности и пр.

Вместе с тем существует еще один важный аспект: резилиентность должна рассматриваться не как возвращение к предшествующему, а как *процесс трансформации и адаптации*. По мнению индийского экономиста, лауреата Нобелевской премии по экономике А. Сена, резилиентность включает в себя одновременно как осознание рисков, с которыми столкнулась система, так и способность действовать, для того чтобы им противостоять [6].

Так, с одной стороны, резилиентность относится больше к адаптивности (приспособляемости), нежели к адаптации (приспособлению). Некоторые институты (организации), весьма хорошо приспособленные к данному конкретному социально-экономическому пространству (или контексту), могут оказаться весьма хрупкими в случае изменения указанного пространства (контекста). Иначе говоря, резилиентность по своей сути *динамична*.

Резилиентность имеет также системный характер и основана больше на кооперации, нежели на соревновании и конкуренции. Применительно к территориальным социально-экономическим системам это означает, что она предполагает участие и сотрудничество различных субъектов и акторов в процессе разработки и реализации различных стратегий и программ.

Наконец, резилиентность ориентируется на долгосрочные процессы, а не на сиюминутные или непосредственные результаты. Иначе говоря, требует разработки территориально привязанных долгосрочных стратегий социально-экономического развития.

Несмотря на то, что основное внимание в рамках резилиентности отводится природно-климатическим рискам, существует целый ряд работ, где в качестве рисков рассматривается целый комплекс чисто экономических феноменов. Например, речь может идти о резких колебаниях цен на экспортную продукцию, которые приводят к целой серии требующих внимания вопросов.

В Белой книге по безопасности, изданной в 2008 г. во Франции, резилиентность определяется как «готовность и способность страны, общества или публичных властей противостоять последствиям агрессии или крупных катастроф и быстро восстановить свою способность нормального или в крайнем случае социально приемлемого функционирования» [7]. Отмечается, что различные возможные посягательства на безопасность, являются ли они следствием вражеского нападения

либо природных катастроф, требуют адекватного уровня предвосхищения, подготовки и скорости реакции для наших сограждан. При этом выделяется несколько уровней (или аспектов) резилиентности: от отдельного индивида до государства в целом, включая домашние хозяйства, сообщества, локалитеты и регионы.

Таким образом, на сегодняшний день получила распространение точка зрения, согласно которой в условиях, когда территории все больше подвержены рискам природного, технологического или санитарного характера, а общество находится в состоянии социально-экономических мутаций, резилиентность становится средством, позволяющим *преодолеть кризисные ситуации и переориентировать территории* на более долгосрочное видение, включающее в себя риски и опирающееся на локальный потенциал и местные силы.

Активизируя территориальные факторы социально-экономического развития, вовлекая в этот процесс все заинтересованные стороны (выборных лиц, экономических субъектов, граждан) и учитывая необходимость предвидения, стратегии резилиентности могут дать территории новые направления и перспективы социально-экономического развития. И здесь особое значение приобретает переход от планирования, основанного на преимущественно секторном подходе, к планированию комплексному, *рассматривающему территорию во всех ее интегральных измерениях* — экономическом, социальном и экологическом [8].

Какие же факторы влияют на повышение резилиентности территориального развития? В роли важнейших можно выделить:

- диверсификацию экономики;
- благоприятную для развития предпринимательства институциональную среду;
- безопасность;
- стабильность инфраструктуры;
- внимание к проблемам окружающей среды;
- наконец, социальный капитал, способный понять, оценить и минимизировать последствия от внешних шоков.

При этом стабильная инфраструктура является одной из важнейших предпосылок территориальной резилиентности. С инфраструктурными сетями во многом связана жизнь территорий, многие виды деятельности. Любые нарушения в их функционировании непосредственно отражаются на жизни территории, что требует в т.ч. наличия альтернативных возможностей в случае непредвиденных ситуаций.

Характерно, что многие города в мире уже приняли специальные программы, открыто ставящие целью повышение резилиентности. Так, в 2017 г. была принята Стратегия Парижа по резилиентности. По этому поводу мэр города А. Идальго отмечала, что сам принцип резилиентности не является какой-либо новой модой, он является важнейшей составляющей процесса урбанизации. Обращаясь к истории, она напомнила, что на гербе Парижа в качестве символа города запечатлен корабль как напоминание о том, что через Париж проходили два древних торговых пути. Еще в 1853 г. на гербе города увековечены слова *“Fluctuat nec mergitur”*, что в переводе с латинского означает *«Его качает,*

но он не тонет». Однако в XX в. под влиянием научно-технического прогресса этот принцип был задвинут: настолько современное общество уверовало в то, что любому риску, с которым может столкнуться современный город, всегда найдутся технологические решения [9].

Однако период конца XX — начала XXI в. поставил человечество перед новыми вызовами, связанными уже не только с будущими поколениями, но и с поколениями нынешними. Климатические изменения, загрязнение воздуха, растущее неравенство, террористические риски, ограниченность водных ресурсов, миграционные кризисы — все эти вызовы погружают города в новые проблемы.

Определяя основополагающие предпосылки резiliентности, документ отмечает, что ее фундаментом должен стать новый уровень местного управления, основанного на эффективном взаимодействии интересов, наша способность к коллективной самоорганизации со всеми заинтересованными акторами, налаживание новых форм и направлений сотрудничества, в частности за пределами административных муниципальных границ в форме межмуниципального сотрудничества. Речь идет и о новом подходе к местному управлению, включающем в себя следующие элементы: гибкость; способность делать выводы из прошлых кризисов для предвидения их возможности в будущем; умение системно подходить к принимаемым проектам для того, чтобы увеличивать их результаты; возможность привлечения и включения граждан, бизнеса, научного сообщества в процесс разработки и реализацию проектов.

В 2013 г. Фондом Рокфеллера была запущена инициатива «100 резiliентных городов». Актуальная идея, ставшая ядром Фонда, заключалась в том, что усиление территориальной резiliентности не только возможно для всех типов городов, но и является важнейшим императивом. Повышение резiliентности приводит не только к лучшей подготовке к сложным и тяжелым временам, но и улучшает жизнь в хорошие времена, в частности для бедных и уязвимых слоев населения [10]. Через год к этой программе присоединилось 32 города, которые и стали основой сети резiliентных городов.

### ***Противодействие бедствиям и резiliентность в России***

Таким образом, понятие и сам принцип резiliентности достаточно прочно утвердились в научно-практической сфере многих стран. Однако в России он с трудом пробивает себе дорогу. Так, о резiliентности в качестве важнейшей составляющей на всех уровнях социально-экономической системы говорилось уже в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг., к которой присоединилась и Россия. Но в русскоязычном варианте названного документа, термин «резiliентность» заменен на понятие «потенциал противодействия бедствиям».

Казалось бы, разница небольшая, однако, на наш взгляд, в существующем переводе упущен или завуалирован очень важный аспект в понимании принципа резiliентности. А именно то, что резiliентность — это принцип, предполагающий (в рассматриваемом контексте),

помимо прочего, привлечение к формированию стратегий территориального развития, к местному самоуправлению и т.п. институтам *всех заинтересованных сторон (стейкхолдеров)* — населения, бизнеса, общественных организаций и т.п.

Аналогичный вывод напрашивается и при анализе других частей данного документа. Так, в тексте документа выделяются четыре приоритетных направления действия. Перечислим их в русскоязычном варианте:

- понимание риска бедствий;
- совершенствование организационно-правовых рамок управления риском бедствий;
- инвестиции в меры по снижению риска бедствий в целях укрепления потенциала противодействия;
- повышение готовности к бедствиям для обеспечения эффективного реагирования и внедрение принципа «сделать лучше, чем было» в деятельность по восстановлению, реабилитации и реконструкции.

Не будем останавливаться на том, что резилиентность (в исходном варианте этого документа) *заменена на противодействие бедствиям*. Нас интересует другой вопрос, а именно — упоминание необходимости совершенствования организационно-правовых рамок управления риском бедствий. Иначе говоря, речь идет (исключительно) о деятельности органов государственной власти. Обратимся к исходному варианту документа. Здесь используется термин “*governance*”, а значит речь идет немного о другом, а именно — о необходимости усиления управляемости рисками, в т.ч. на основе привлечения всех заинтересованных сторон.

*Governance* — это не государственное управление, а более гибкое понятие, основанное на большей открытости процесса принятия решений, децентрализации государственной власти, *на участии в принятии решений разностатусных акторов*. Его можно определить как управление, основанное на эффективном взаимодействии интересов. Применительно к настоящей теме, это не только деятельность традиционных публичных органов власти, но и участие в управлении (в т.ч. рисками) всех заинтересованных сторон. Использование таких институтов как партисипаторное бюджетирование, различные формы контроля населения за деятельностью органов управления (прежде всего местных), а главное — его участие в разработке и реализации различного рода программ и стратегий [11]. Названный институт предполагает активное участие локального, *территориально привязанного человеческого капитала*, использование знаний последнего в определении территориальных (региональных и муниципальных) стратегий социально-экономического развития.

Что касается отечественной литературы, то проработка термина «резилиентность», анализ его взаимосвязанности с принципами устойчивого развития здесь практически не встречается<sup>3</sup>. Исключением явля-

<sup>3</sup> Можно было бы сослаться на нежелание использовать иностранную терминологию. Однако этот термин сегодня активно используется в образовании и психологии, отражая способность достигать успеха в трудных условиях, вопреки обстоятельствам (сегодня активно пропагандируются резилиентные школы), не говоря уже о механике, откуда, собственно, этот термин и пришел в общественные науки.

ется работа В. Климанова, С. Казаковой и А. Михайловой [12], основные положения которой были обсуждены 19 мая 2020 г. на семинаре из серии «Стратегирование до и после 2020»<sup>4</sup>.

Результатом прошедшего онлайн-обсуждения стало признание резилиентности в качестве существенной характеристики территориальной системы (региона, города), отражающей ее «способность противостоять шокам и адаптироваться к внешним изменениям». Обсуждение вопроса о разграничении устойчивости и резилиентности привело участников дискуссии к утверждению, что резилиентность представляет собой способность системы с наименьшими потерями возвращаться на траекторию устойчивого развития после кратковременных шоков (экономических, природных, техногенных, социальных и др.).

В условиях, когда адекватного русскоязычного термина для резилиентности подобрать не удалось, консультант в области стратегического управления, регионального развития и развития инновационной деятельности В. Марача привел перевод более пространного определения «резилиентности» (предложен Аргоннской национальной лабораторией) – «способность системы предвидеть, сопротивляться, нивелировать, реагировать, приспособливаться и восстанавливаться после возмущающего воздействия» и предложил использовать понятие «долгосрочная жизнеспособность» как рамочное, охватывающее и устойчивость, и резилиентность [13].

В целом, согласно исследованию панельных данных по 75 субъектам Российской Федерации с 2007 г. по 2016 г., указанными авторами сделан вывод о наличии существенных различий в динамике макроэкономических показателей в разные периоды. В частности, в неустойчивых регионах подверженность негативным воздействиям кризисов 2008–2009 гг. и 2014–2015 гг. выше, чем в устойчивых [14].

### ***Стратегическое планирование – фактор повышения территориальной резилиентности***

Несомненно, одним из механизмов повышающим резилиентность территории является институт стратегического планирования. Именно стратегии социально-экономического развития территорий (регионов и муниципальных образований) должны включать в себя *оценки рисков и шоков*, очерчивать возможные варианты их преодоления. При этом особое внимание должно уделяться диверсификации экономики, экосистеме предпринимательства, безопасности, надежности инфраструктуры, охране среды, социальному капиталу.

Если посмотреть с этих позиций на российскую практику регионально-го и муниципального стратегирования, то в целом в большинстве стратегий отмечается наличие внешних вызовов, связанных с современными тен-

---

<sup>4</sup> Семинар был организован Ресурсным центром по стратегическому планированию при Леонтьевском центре в рамках подготовки к Форуму стратегов-2020. С докладом «Региональная резилиентность в рамках стратегического планирования» выступил В. Климанов, представив авторские расчеты по степени резилиентности российских регионов.

денциями социально-экономического развития. Так, наличие рисков отмечается в одном недавно разработанном проекте Стратегии развития Курской области. В качестве отрицательной внешней угрозы выделяется усиление экологических рисков в Центральном-Черноземном регионе, в т.ч. в результате деградации сельскохозяйственных земель<sup>5</sup>.

Так, как правило, отмечаются вызовы долгосрочного развития региона: демографический (снижение численности жителей, отток молодежи), пространственный (высокая пространственная неравномерность экономического развития, необходимость диверсификации) и экологический (сохранение экологических рисков). Выделяются и риски цифровой экономики, требующие разработки программы адаптации к рискам цифровой экономики, направленной на опережающее обучение работников, имеющих риск попасть под сокращение, на ускоренную профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации работающих и ищущих работу.

Несмотря на то, что в большинстве стратегий упоминания о возможных рисках в достижении поставленных целей присутствует, как правило, они представлены в разделе о сильных и слабых сторонах. Иначе говоря, рассматриваются как возможные последствия слабых сторон той или иной территории в качестве ресурсных ограничений «долгосрочных» факторов, представляющих собой специфику развития той или иной территории. Чаще всего речь идет о рискованном земледелии<sup>6</sup>, о рисках, вызванных увеличением частоты возникновения лесных пожаров<sup>7</sup>, деградацией существующего научно-технологического комплекса<sup>8</sup>. Соответственно, и при выборе возможных сценариев развития, как правило, имеет место ориентация именно на эти риски.

Нельзя сказать, что проблема рисков, обусловленных современным этапом общественного развития, полностью игнорируется. Например, в Проекте Стратегии социально-экономического развития Курской области до 2030 года предусмотрена разработка программы адаптации к рискам цифровой экономики. Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области (одна из последних принятых стратегий) в качестве важнейшего риска реализации стратегии называет замедление темпов роста мировой и российской экономики, в т.ч. за счет негативного влияния распространения коронавирусной инфекции (*COVID-19*). Однако подобных примеров крайне мало.

<sup>5</sup> Стратегия социально-экономического развития Курской области до 2030 года. Проект // Министерство экономического развития РФ. URL: [https://economy.gov.ru/material/file/802a01a7961c91eef3e7a4c0ee12b4a9/kurskaya\\_obl.pdf](https://economy.gov.ru/material/file/802a01a7961c91eef3e7a4c0ee12b4a9/kurskaya_obl.pdf)

<sup>6</sup> Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области до 2030 года // Министерство экономического развития РФ. URL: [https://economy.gov.ru/material/file/2753c0c8f95af35f9357eb724b635e2c/proekt\\_strategii.pdf](https://economy.gov.ru/material/file/2753c0c8f95af35f9357eb724b635e2c/proekt_strategii.pdf)

<sup>7</sup> Стратегия социально-экономического развития Алтайского края до 2035 // Министерство экономического развития РФ. URL: <https://economy.gov.ru/material/file/16f112c3871007808342c6ee17c96ed6/alt.k.2020.pdf>

<sup>8</sup> Стратегия социально-экономического развития Псковской области до 2035 года // Министерство экономического развития РФ. URL: [https://economy.gov.ru/material/file/681b182ab04fe0e8acb48b2225f0e13f/pskov\\_obl.pdf](https://economy.gov.ru/material/file/681b182ab04fe0e8acb48b2225f0e13f/pskov_obl.pdf)

Вызывает вопросы и второе условие повышения территориальной резилиентности — обеспечение участия в разработке и реализации стратегий всех заинтересованных субъектов (населения, представителей бизнеса, общественных организаций и пр.).

Этот вопрос вообще является «узким местом» практики стратегирования в России. Это в значительной степени связано с тем, что на сегодняшний день рынок разработки стратегий территориального развития во многом поделен между крупными институтами<sup>9</sup>. Конечно, формально предполагается обсуждение проектов стратегий. Однако в своей значительной части они, как отмечалось, разрабатываются по неким общим шаблонам, должным образом не отражающим специфику конкретной территории. Об этом, в частности, свидетельствуют и одинаковые формулировки многих положений стратегий.

В качестве примера можно привести Стратегию социально-экономического развития Ханты-Мансийского района Ханты-Мансийского АО. В ней среди рисков ее реализации — изменения федерального и регионального законодательства; недостаточность статистической информации для оценки результатов программных мероприятий; недофинансирование мероприятий, предусмотренных Планом ее реализации; снижение актуальности мероприятий Стратегии; недоверие населения к полезности и доступности мероприятий Стратегии.

Последние два пункта вызывают вопросы. О каком недоверии может идти речь в случае, если Стратегия разрабатывалась с привлечением к этому процессу всех заинтересованных субъектов, что, подчеркнем, отражено в Стратегии. При характеристике методологии работы по разработке Стратегии подчеркивается необходимость широкого привлечения населения, представителей бизнеса и общественных организаций к партнерству с органами местного самоуправления в процессе определения целей и задач стратегического развития<sup>10</sup>. Подобная ситуация — не исключение.

Например, в Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2030 года среди организационно-управленческих рисков отмечается отсутствие слаженности действий широкого круга участников реализации Стратегии.

---

<sup>9</sup> Так, Центр прикладных исследований и разработок НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург освоил использование «Больших данных» — сотовых операторов, социальных сетей и владеет инструментами патисипаторного планирования. «Урбэкс-развитие» имеет широкий опыт в организации коммуникации стейкхолдеров и социальном проектировании. ИТП «Град» интегрирует в единое целое стратегическое и пространственное планирование. Центр стратегий регионального развития РАНХиГС большое внимание уделяет соблюдению принципов эколого-ориентированности, человекоориентированности и демократического соавторства. Четкостью методологии, технологичностью процесса разработки, наличием собственной модели прогнозирования и баз данных отличается Консорциум Леонтьевский центр — *AV Group*. ООО «Научные разработки» специализируется на адаптации стандартной схемы разработки стратегии к потребностям клиента. Институт регионального консалтинга отличается глубоким знанием арктической специфики. Компания ФОК считает своим конкурентным преимуществом умение привлекать федеральные ресурсы (по материалам Ресурсного центра стратегического планирования — URL: <https://stratplan.ru/>).

<sup>10</sup> Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского района до 2030 года // Официальный сайт Ханты-Мансийского района. URL: <http://hmrn.ru/raion/ekonomika/ser/strategy/strategy.php>

Несмотря на отмеченные нами выше терминологические расхождения, принижение важности обеспечения «значительного многообразия типов акторов» [15] в разработке и реализации стратегий, следует отметить определенные подвижки в плане реализации принципа резилиентности в России. У нас развернута национальная кампания повышения устойчивости городов и муниципальных образований к бедствиям, реализуемая в рамках Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов «Мой город готовится!». К участию в кампании с 2016 г. по настоящее время присоединились 8 городов (Казань, Набережные Челны, Альметьевск, Буйнакск, Дербент, Горно-Алтайск, Каспийск и Астрахань). Разработана методика получения интегральной оценки устойчивости городов к бедствиям для ее использования в Российской Федерации на местном уровне (в муниципальных образованиях). Кроме того, проведены семинары по вопросам реализации Сендайской рамочной программы в Российской Федерации – по развитию потенциала повышения устойчивости городов к бедствиям для представителей российских городов и муниципальных образований, участвующих в Глобальной кампании ООН повышения устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!» (в 2016, 2018 и 2019 гг.) [16].

В соответствии с принятыми документами, резилиентными считаются города, где риск возникновения бедствий сведен к минимуму. Их население живет в домах и районах, имеющих необходимые инженерные коммуникации и инфраструктуру и построенных в соответствии с разумными строительными нормами; нет участков незаконной застройки в поймах рек или на крутых склонах из-за отсутствия подходящих для строительства земель. Эти города должны иметь компетентные и ответственные, представляющие широкие слои населения муниципальные органы. Местные органы власти и жители должны понимать существующие риски и создавать местную информационную базу об ущербе в результате стихийных бедствий, угрозах и рисках, включая подверженные угрозам и уязвимые категории населения. Населению гарантировано участие совместно с местными органами власти в принятии решений и разработке планов развития своего города, где дорожат традиционными знаниями, а также имеющимся местным потенциалом и местными ресурсами.

Вместе с тем, нам не удалось найти какой-либо информации, показывающей, как эти программы реализуются, насколько они способствуют реальному решению проблемы противостояния вызовам и угрозам, наконец, повышению устойчивости социально-экономического развития соответствующих территорий.

\* \* \*

Важнейшей составляющей реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации, несомненно, является совершенствование практики стратегического планирования. Несмотря на то, что в количественном плане этот институт на сегодняшний

день охватывает практически всю территории Российской Федерации, в плане качественном существует еще множество требующих решения проблем. Одной из таких проблем является отсутствие терминологической четкости, что, несомненно, не позволяет сформировать единую и непротиворечивую систему.

Необходима разработка единого подхода и общей терминологической базы для определения ключевых элементов в системе целеполагания – устойчивости социально-экономического развития и территориальной резилиентности.

Определяя связь между устойчивостью и резилиентностью, хотелось бы сослаться на слова руководителя национального центра научных исследований Франции<sup>11</sup> О. Годара, еще в 1996 г. отмечавшего, что именно способность систем к резилиентности *станет критическим условием*, реализация которого позволит обеспечить принципы устойчивого развития. Для того чтобы развитие стало устойчивым, организация экосотиотехнических систем должна быть способной противостоять разнообразным пертурбациям или непредвиденным флуктуациям, даже ценой самопреобразования: таким образом, критическим условием устойчивости будет способность к резилиентности [17]. Эта позиция, высказанная 24 года назад, сегодня получила отражение и на уровне государственного управления.

Так, по словам Генерального комиссара по устойчивому развитию Л. Монуайе, местное управление сегодня рассматривается в новом аспекте, включающем в себя локальное знание (интеллектуальный капитал) при определении стратегии действия. В рамках национальной стратегии экологического перехода к устойчивому развитию (*SNTEDD*) развитие устойчивых и резилиентных территорий выделяется в качестве самостоятельного направления государственного регулирования [18].

Нынешний год стал в этом отношении весьма показательным. Игнорирование в большинстве стратегий проблемы необходимости оценки глобальных вызовов, рисков, особенно остро проявилось в этом году. Пандемия стала тем внешним вызовом, который, по сути, сделался проверкой стратегий на их адекватность и резилиентность.

Ведь лишь около половины региональных стратегий социально-экономического развития (а среди муниципальных таких вообще единицы) основаны на использовании многосценарного подхода. При этом основное внимание уделяется наиболее позитивному сценарию (инновационному, модернизационному и пр.).

Несомненно, помимо определения содержания нового понятия встают и другие, возможно, более важные, вопросы: как оценить резилиентность, какие показатели следует использовать для определения уровня (или степени) резилиентности? И какие изменения она требует внести в существующие и разрабатываемые программы и стратегии? Полагаем, что эти вопросы требуют дальнейших теоретических исследований и практических обобщений.

---

<sup>11</sup> Ведущее государственное научное учреждение Франции, в какой-то степени аналог Российской Академии наук.

## Список литературы

1. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. (издание ООН, в продаже под № R.93.I.8 и исправления). Т. I–III.
2. Les villes moyennes, le climat et l'énergie pour une stratégie d'avenir // Villes de France. URL: [https://www.villesdefrance.fr/upload/document/doc\\_201312121124130.pdf](https://www.villesdefrance.fr/upload/document/doc_201312121124130.pdf)
3. Одинцова А.В. Как оценить устойчивость развития муниципалитетов? // Федерализм. 2017. № 1. С. 39–52.
4. Глобальная платформа по снижению риска бедствий 2019 года. Преимущества жизнестойкости: к устойчивым обществам, открытым для всех // Бюро по сокращению риска бедствий ООН Женева, Швейцария, 13–17 мая 2019 г. URL: [https://www.unisdr.org/files/66637\\_gp2019proceedingsru.pdf](https://www.unisdr.org/files/66637_gp2019proceedingsru.pdf)
5. Archambaud L., Delcroix Cl.-G. Organisations locales et résiliences collectives. Trois terrains africains en situation de crise prolongée // Revue internationale des études du développement. 2018. № 3. P. 61–90.
6. Lallau B., Laissus-Benoist P., Mbetid-Bessane E. La résilience peut-elle passer de la théorie aux pratiques? Éditions de la Sorbonne | «Revue internationale des études du développement» 2018/3 № 235 | pages 9 à 25 // CAIRN.INFO. URL: <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-etudes-du-developpement-2018-3-page-9.htm#>
7. Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale/ P/ 2013. URL: [http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le\\_livre\\_blanc\\_de\\_la\\_defense\\_2013.pdf](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf)
8. Tanguy J.-M., Charreyron-Perchet A. La résilience territoriale : un premier diagnostic // Annales des Mines - Responsabilité et environnement. 2013. № 4. P. 32–36. URL: <https://www.cairn.info/revue-responsabilite-et-environnement1-2013-4.htm#>
9. La stratégie de résilience de Paris. URL: <https://cdn.paris.fr/paris/2019/07/24/eabc807dec56112639d506469b3b67421.pdf>
10. Paris rejoint le réseau «100 villes résilientes» // Construction 21. France. URL: <https://www.construction21.org/france/articles/fr/paris-rejoint-le-reseau--100-villes-resilientes.html> (дата обращения: 16.10.2020).
11. Pitseys J. Le concept de gouvernance // Revue interdisciplinaire d'études juridiques. 2010/2. Vol. 65. P. 207–228. URL: <https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2010-2-page-207.htm>
12. Климанов В., Казакова С., Михайлова А. Региональная резилиентность: теоретические основы постановки вопроса // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 6. С. 164–187. DOI: 10.18288/1994-5124-2018-6-164-187
13. Новости: форум стратегов // Семинар «Региональная резилиентность в рамках стратегического планирования. URL: <https://stratplan.ru/news/news.php?id=2671&catid=9>
14. Климанов В., Казакова С., Михайлова А. Ретроспективный анализ устойчивости регионов России как социально-экономических систем // Вопросы экономики. 2019. № 5. С. 46–64. DOI: 10.32609/0042-8736-2019-5-46-64
15. Dron D. Pour une régulation écosystémique de la finance Institut Veblen pour les reformes économiques. Octobre 2015. URL: [https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/pour\\_une\\_regulation\\_ecosystemique.pdf](https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/pour_une_regulation_ecosystemique.pdf)
16. Реализация Сендайской рамочной программы действий по снижению риска 2016–2030 гг. // ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ). URL: <https://www.vniigochs.ru/activity/international/sendai>
17. Godard O. Le developpement durable et le devenir des villes. Bonnes intentions et fausses idées // Futuribles. 1996. № 209. P. 33. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00624329/document>

18. La résilience des territoires aux catastrophes // Commissariat général au développement durable Direction de la recherche et de l'innovation. P., 2017. P. 4. URL: <https://ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Théma%20-%20La%20résilience%20des%20territoires%20aux%20catastrophes.pdf>

## FROM STRATEGIC PLANNING TO TERRITORIAL RESILIENCE

*The adoption of the Strategy for the Spatial Development of the Russian Federation marked a new stage in the development of the practice of territorial strategizing. However, the lack of terminological clarity is one of the factors limiting the potential of this institution. Thus, the sustainability of socio-economic development, which is somehow present as the main goal in most territorial strategies, raises a number of questions. Taking into account the accumulated domestic and world experience, there are several interpretations of this concept: sustainability as stable rates of economic growth; sustainability as a concept developed at the UNO, requiring a balanced account of the environmental, social and economic components of social development; resistance to counteraction to various challenges and shocks. This article attempts to outline the main problems that arise due to the lack of clarity in the “dilution” of these concepts. In the world scientific literature and practice, the territorial potential for resilience to disasters has long been described by the concept of “resilience”, the content of which is considered in the paper.*

**Keywords:** region, regional development, resilience, strategic planning, sustainability of socio-economic development.

JEL: A10, R10, Q01

Дата поступления — 01.10.2020 г.

### **ОДИНЦОВА Александра Владимировна**

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

### **ODINTSOVA Aleksandra VI.**

Dr. Sc. (Econ.), leading Researcher at the Center for Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

### **Для цитирования**

Одинцова А.В. От стратегического планирования к территориальной резилиентности // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 26–41.