

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»



**РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ,
СТРУКТУРЫ И СОДЕРЖАНИЯ ДОКУМЕНТОВ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

(работа выполнена за счет средств
Целевого капитала Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2018

Оглавление

Введение	4
1. Основные результаты анализа существующих методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования и документов стратегического планирования муниципальных образований	7
1.1. Результаты анализа методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования	7
1.2. Результаты анализа документов стратегического планирования муниципальных образований	12
2. Рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования на местном уровне	15
2.1. Формат единого документа при вариативности в рамках документа	15
2.2. Содержательная сбалансированность.....	15
2.3. Обеспечение согласованности документов стратегического планирования муниципальных образований с документами стратегического планирования субъекта Российской Федерации	17
3. Рекомендации органам местного самоуправления муниципальных образований по совершенствованию структуры и содержания документов стратегического планирования муниципальных образований	18
3.1. Согласованность с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований.....	18
3.2. Обеспечение общественного участия в стратегическом планировании в различных формах и на разных этапах	20
3.3. Сбалансированность аналитического раздела стратегии	22

3.4. Проведение в аналитическом разделе межмуниципальных сравнений.	25
3.5. Качество SWOT-анализа	26
3.6. Обеспечение преемственности социально-экономического планирования.....	28
3.7. Отсутствие предопределенности при выборе базового сценария социально-экономического развития.....	28
3.8. Ориентация на общегородские цели и задачи.....	30
3.9. Сбалансированность системы целеполагания.....	32
3.10. Проработка механизмов контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования.....	34
3.11. Сбалансированность и качество системы показателей реализации стратегии.....	35
3.12. Обеспечение взаимосвязи между стратегией и планом мероприятий по реализации стратегии.....	38
Заключение	40
Список источников	41

Введение

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ) установил правовые рамки для организации и осуществления стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, включая местный уровень. Вместе с тем, вопросы, касающиеся местного уровня стратегического планирования, в Законе № 172-ФЗ отражены наименее детально – по сути, по отношению к муниципалитетам данный закон является лишь рамочным. Кроме того, указанный закон содержит ряд неоднозначных положений, позволяющих различные трактовки. Все это обуславливает важность и актуальность методического обеспечения процесса стратегического планирования в муниципальных образованиях.

На федеральном уровне методическое обеспечение этой деятельности к настоящему времени не сформировано. В этих условиях данную функцию взяли на себя органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Существующие на данный момент региональные методические рекомендации в целом выполняют возложенные на них задачи, но по качеству заметно разнятся, и есть потребность в совершенствовании деятельности по их разработке.

Таким образом, можно говорить о необходимости совершенствования как непосредственно стратегического планирования на местном уровне, так и методического обеспечения такого планирования.

В настоящих рекомендациях представлены:

- рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования на местном уровне;
- рекомендации органам местного самоуправления по совершенствованию структуры и содержания документов стратегического планирования муниципальных образований.

Под «стратегическим планированием» в настоящих рекомендациях подразумевается разработка стратегий социально-экономического развития муниципальных образований (далее – стратегии) и планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципальных образований (далее также – планы мероприятий, планы). Соответственно, под «документами стратегического планирования» подразумеваются указанные документы. Вопросы разработки прочих видов документов стратегического планирования муниципальных образований, предусмотренных Законом № 172-ФЗ, находится за рамками настоящих рекомендаций.

Рекомендации сформированы по итогам выборочного анализа и оценки существующих методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования, разработанных субъектами Российской Федерации, для расположенных на их территории муниципальных образований и документов стратегического планирования (стратегий и планов мероприятий по их реализации) муниципальных образований на предмет соответствия федеральному законодательству, региональным методическим рекомендациям, принципам и лучшим практикам стратегического планирования.

Результаты указанного анализа и оценки представлены в аналитическом отчете «Совершенствование стратегического планирования на муниципальном уровне». Анализ и оценка проводились по методике, разработанной Фондом «Институт экономики города» (см. «Методику оценки качества стратегического планирования на муниципальном уровне»¹).

Рекомендации состоят из трех частей. В первой части приведены основные результаты анализа существующих методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования и документов стратегического планирования муниципальных образований. Во второй

¹ См.:

http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/sovershenstvovanie_strategicheskogo_planirovaniya_iue2018.pdf

части изложены рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования на местном уровне. В третьей части даны рекомендации органам местного самоуправления муниципальных образований по совершенствованию структуры и содержания документов стратегического планирования муниципальных образований.

1. Основные результаты анализа существующих методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования и документов стратегического планирования муниципальных образований

1.1. Результаты анализа методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования

Анализ методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования на местном уровне, разработанных в субъектах Российской Федерации², показал существенную вариативность подходов как к трактовке неоднозначных положений Закона № 172-ФЗ, так и к раскрытию тех аспектов стратегического планирования, которые в указанном законе не нашли отражения.

Варьирует, в частности, степень детализации рекомендаций: от указания общих принципов и подходов к разработке и реализации документов стратегического планирования (например, в методическом документе Воронежской области) до подробного изложения рекомендуемого содержания разделов стратегий с наглядными примерами и типовыми (модельными) формами стратегий и планов мероприятий (например, в методическом документе Республики Татарстан).

Различен и формат самих рекомендаций. Чаще всего – это единый документ, адресованный муниципальным образованиям всех типов и затрагивающий все аспекты стратегического планирования, но имеются и прецеденты разнесения по отдельным документам рекомендаций по разработке стратегий социально-экономического развития и прочих документов стратегического планирования (например, в Республике Саха), а

² Всего были проанализированы методические рекомендации, разработанные в 6 субъектах Российской Федерации (Ленинградская, Воронежская, Томская области, Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия) и Алтайский край).

также рекомендаций для поселений и муниципальных районов (городских округов) (например, в Воронежской области).

Методические рекомендации предлагают вполне приемлемые, на наш взгляд, решения некоторых неоднозначных положений Закона № 172-ФЗ.

В ряде рекомендаций введены понятия, дополняющие понятие «участники стратегического планирования», которое Закон № 172-ФЗ трактует неоправданно узко. Так, в методических рекомендациях Ленинградской области и Республики Татарстан введены понятия «участники процесса разработки стратегии социально-экономического развития» и «участники процесса разработки плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития», которые охватывают более широкий круг субъектов.

В частности, согласно п. 3.2 методических рекомендаций Республики Татарстан к «участникам процесса разработки стратегии социально-экономического развития» наряду с органам местного самоуправления отнесены: союзы (ассоциации) деловых кругов, наиболее крупные предприятия и организации, научные, образовательные, консультационные, экспертные, общественные и политические организации, компетентные представители населения. Здесь же указано, что при необходимости к разработке муниципальных стратегий могут привлекаться «заинтересованные исполнительные органы государственной власти Республики Татарстан (по принадлежности курируемых вопросов) и территориальные структуры федеральных органов власти».

В отношении **обеспечения общественного участия в стратегическом планировании** многие из проанализированных методических рекомендаций идут дальше установленных Законом № 172-ФЗ минимальных требований, предусматривая более широкий набор форм общественного участия и стадий планирования, на которых эти формы задействуются. Напомним, что указанный Закон из всех форм общественного участия предусматривает только «общественное обсуждение проектов документов стратегического

планирования», не раскрывая его процедуру. Во исполнение этого требования, строго говоря, достаточно вынести на публичные слушания финальные проекты документов и ограничиться этим.

Многие методические рекомендации трактуют это положение шире. Так, методические рекомендации для муниципальных районов (городских округов) Воронежской области в части форм общественного участия содержат рекомендацию формировать содержание муниципальной стратегии **«по итогам комплексных коммуникаций по вопросам стратегического планирования со всеми основными стейкхолдерами внутри муниципального района (городского округа) и за его пределами»** (п. 3.4). Также методические рекомендации данного региона, разработанные для поселений, рекомендуют **включать в состав рабочей группы (совета по разработке Стратегии) «руководителей наиболее значимых хозяйствующих субъектов, предпринимателей, представителей общественных организаций и населения, предпочтительно из тех лиц, которые имеют опыт участия или разработки документов программно-целевого планирования социально-экономического развития»** (п. «Основные этапы разработки Стратегии»).

В отношении расширения числа стадий общественного участия можно привести пример методических рекомендаций Томской области, где указано: **«На всех этапах подготовки Стратегии с целью обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях Стратегии проект Стратегии рекомендуется размещать на официальном портале муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в сроки, позволяющие обеспечить учет мнения граждан и организаций до его внесения на утверждение»** (п. 19). И далее: **«В целях проработки блоков Стратегии, определения целей и задач социально-экономического развития муниципального образования, а также контроля выполнения работ по разработке Стратегии рекомендуется проводить стратегические сессии, круглые столы и пр. с участием заинтересованных сторон»** (п. 21).

В то же время общим недостатком рассмотренных методических рекомендаций является то, что практически все рекомендуемые формы общественного участия затрагивают лишь этап разработки документов стратегического планирования. В части их реализации механизмам учета общественного мнения внимание практически не уделяется.

Логично, что существенное внимание методические рекомендации уделяют тем ключевым для организации стратегического планирования вопросам, которые не отражены в Законе № 172-ФЗ. Прежде всего, это касается **разработки сценариев социально-экономического развития муниципального образования и выбора базового сценария** из их числа. Однако эти же рекомендации наиболее спорны в плане корректности: большинство методических рекомендаций предлагают противоречивую модель заведомо predetermined выбора сценария и слабо обозначают место сценариев в структуре стратегии.

Так, методические рекомендации Томской области излагают следующий подход к разработке сценариев социально-экономического развития: «разрабатываются 3 качественно отличных сценария социально-экономического развития муниципального образования в долгосрочной перспективе: консервативный; базовый; оптимистический. Обосновывается выбор базового сценария с учетом наиболее вероятных направлений реализации внешних факторов развития, оценки динамики отдельных направлений социально-экономического развития муниципального образования, формирования стратегических направлений реализации базового сценария» (п. 37).

Таким образом, муниципальным образованиям указывается не только какие именно сценарии должны разрабатываться в рамках стратегического планирования, что ограничивает их самостоятельный поиск в этом направлении, но и какой именно сценарий надлежит выбирать, что, по сути, обесмысливает всю разработку сценарного блока. Консервативный и оптимистический сценарий заведомо трактуются как неприемлемые, даже

если для конкретных муниципальных образований они окажутся предпочтительными в силу тех или иных причин, а разработка таких сценариев сводится к ничему не значащей формальности.

Сходным образом методические рекомендации Алтайского края рекомендуют муниципальным образованиям разрабатывать три сценария – так называемые «базовый», «консервативный» и «целевой» (приложение 1, ч. III), что не только ограничивает свободу муниципальных образований разрабатывать сценарии исходя из собственных приоритетов, но и по сути некорректно, так как в названиях рекомендуемых сценариев смешаны различные основания для выделения. В то же время, далее рекомендовано выбирать «основной» сценарий, в качестве которого, очевидно, может выступать любой из предложенных – в этом отношении данные методические рекомендации корректнее процитированных выше рекомендаций Томской области.

Без явных неточностей, но в целом недостаточно методические рекомендации раскрывают **вопросы контроля, мониторинга и оценки реализации документов стратегического планирования**, ограничиваясь лишь общими формулировками.

Напротив, излишней подробностью часто страдают рекомендации по **структуре и содержанию документов**, вплоть до предъявления модельных образцов стратегий и планов мероприятий. В отдельных методических рекомендациях предложены типовые перечни показателей реализации стратегии (например, в документе Ленинградской области, приложение 7) и направлений социально-экономического развития (например, в документе Республики Татарстан, приложение 1).

1.2. Результаты анализа документов стратегического планирования муниципальных образований

Проанализированные стратегии социально-экономического развития муниципальных образований и планы мероприятий по их реализации³ в целом достаточно успешно сочетают принципы, установленные Законом № 172-ФЗ, с традиционными подходами к стратегическому планированию, сформировавшимися в начале и середине 2000-х гг., в плане структуры стратегий, компоновки системы целей и задач, выбора индикаторов социально-экономического развития и прочих аспектов, не затрагиваемых указанным Законом.

Качество проанализированных документов, вместе с тем, существенно варьирует, но можно говорить о сравнительно более или менее проблемных аспектах планирования, так или иначе проявляющихся почти в каждой стратегии.

Так, меньше всего проблем возникает, как правило, с компоновкой системы направлений, целей и задач и разработкой системы показателей реализации стратегии (пусть даже к отдельным формулировкам почти всегда есть претензии). Среди проанализированных стратегий отсутствуют те, где показатели социально-экономического развития не имеют привязки к системе целей и задач, хотя лет 10-15 назад такая ситуация была обычной. Правда, чаще всего привязка идет только к верхнему иерархическому уровню целей и задач, но это отчасти следствие ограниченности статистической базы, не позволяющей полноценно осуществлять мониторинг решения задач на основе «нестандартных» показателей.

Разработчики муниципальных стратегий в целом неплохо владеют инструментарием составления SWOT-анализа. Собственно аналитический отчет часто уступает резюмирующему ему SWOT-анализу из-за

³ Всего были проанализированы документы стратегического планирования 10 муниципальных образований 6 субъектов Российской Федерации (Тихвинский и Выборгский муниципальные районы (Ленинградская область); город Воронеж и Лискинский муниципальный район (Воронежская область); город Набережные Челны и Елабужский муниципальный район (Республика Татарстан); город Томск и ЗАТО Северск (Томская область); город Якутск (Республика Саха (Якутия); город Барнаул (Алтайский край)).

несбалансированности и обилия ненужных сведений. Последнее – следствие того, что подразделы аналитического раздела, как правило, готовятся разными структурными подразделениями администрации, и при сведении текста не удается достичь их согласованности.

В свою очередь, наиболее проблемным в большинстве рассмотренных стратегий является сценарный блок. Чаще всего он грешит априорной заданностью базового сценария, назначенного для выбора из триады «инерционный (консервативный), инновационный (прогрессивный) и базовый» (по сути, «плохой, хороший и средний»). К сожалению, именно такую схему, как правило, рекомендуют методические рекомендации (см. раздел 1.1), и муниципальные образования некритически им следуют в этой части.

Следующий по проблемности – блок механизмов реализации стратегии (вне зависимости от того, включен он непосредственно в текст стратегии или вынесен в отдельный правовой акт, устанавливающий порядок разработки и реализации стратегии и (или) плана мероприятий). Недостаточное внимание уделяется, в частности, процедурам мониторинга, контроля и оценки реализации стратегии. В лучшем случае устанавливаются периодичность мониторинга и формы отчетности, в худшем – все ограничивается определением лиц, ответственных за мониторинг (причем понятие мониторинга практически везде отождествляется с понятием контроля).

Лишь единичные стратегии предусматривают критерии оценки реализации стратегии по итогам мониторинга как основание для корректировки стратегии (в этом отношении следует отметить «Стратегию социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны до 2021 года и на период до 2030 года»), но внятная прозрачная процедура оценки не представлена ни в одной из проанализированных стратегий.

Как положительный факт нужно отметить, что разработчики стратегий и планов мероприятий не плодят лишние сущности и разумно отождествляют

реализацию плана мероприятий с собственно реализацией стратегии (хотя есть и отдельные исключения). К сожалению, ни в одной из проанализированных стратегий не решена удовлетворительно задача адекватного отражения в плане мероприятий тех мероприятий, которые предполагается реализовывать на поздних этапах реализации стратегии. По-видимому, эту проблему предполагается решать путем внесения уточняющих изменений в план по мере продвижения по пути реализации стратегии.

Наряду с «системными» недостатками, вызванными недостаточной разработанностью методической базы и (или) проблемными положениями Закона № 172-ФЗ, в рассмотренных документах стратегического планирования отмечается неожиданно много недостатков, допущенных «по небрежности» и свидетельствующих о недостаточной выверенности и согласованности текстов стратегии и плана мероприятий по ее реализации. Нередко в пределах одного документа (стратегии или плана мероприятий) существуют расхождения в составе и формулировках направлений, целей и задач развития, составе и значениях целевых индикаторов. Часто план мероприятий противоречит стратегии, по-иному komponуя цели и задачи или приводя их в других формулировках. Это может быть вызвано, в числе прочего, несогласованностью процедур корректировки стратегии и плана мероприятий.

Методическим рекомендациям документы стратегического планирования следуют, как правило, формально (если следуют вообще) – на уровне названий разделов документов и форм представления информации. Парадокс заключается в том, что буквально все соблюдаются наиболее спорные из рекомендаций – в частности, рекомендации, касающиеся разработки и выбора сценариев социально-экономического развития, а действительно ценные рекомендации чаще игнорируются.

2. Рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования на местном уровне

2.1. Формат единого документа при вариативности в рамках документа

Методические рекомендации по осуществлению (организации) стратегического планирования целесообразно оформлять в виде единого документа, общего для всех муниципальных образований и охватывающего все аспекты стратегического планирования. Существующая в некоторых субъектах Российской Федерации практика разработки методических рекомендаций отдельно для разных типов муниципальных образований или разных аспектов разработки стратегий не оправдывает себя. В таких случаях между различными видами методических рекомендаций почти неизбежно возникают противоречия, а процесс стратегического планирования теряет единство.

Но сказанное не отменяет возможности вариативности **внутри документа**. Напротив, приветствуется **гибкость рекомендаций, наличие разных вариантов решений для муниципальных образований**, относящихся к разным типам или находящихся в разных социально-экономических условиях. Так, логично, когда поселения по сравнению с муниципальными районами и городскими округами получают более детализированные и более «заточенные» под их полномочия рекомендации.

2.2. Содержательная сбалансированность

При разработке методических рекомендаций важно не впасть в одну из двух крайностей: буквального воспроизведения норм Закона № 172-ФЗ с минимальной «добавленной стоимостью» или, напротив, чрезмерно

подробной регламентации процесса стратегического планирования, включая те аспекты, которые в принципе не предполагают единого формата.

Наиболее очевидными сферами дополнения законодательных норм рекомендациями являются:

- состав субъектов, принимающих участие в стратегическом планировании;
- формы обеспечения общественного участия в стратегическом планировании;
- структура стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии и их взаимосвязь;
- структура аналитического раздела и формат SWOT-анализа;
- организация стратегического планирования;
- процедуры контроля, мониторинга и оценки реализации стратегии;
- механизмы согласования стратегии «по вертикали» и «по горизонтали».

Напротив, **нецелесообразно включать в предмет рекомендаций содержательные аспекты стратегического планирования**, а именно: формулировку главной стратегической цели и (или) миссии, набор стратегических направлений и целей, состав индикаторов реализации стратегии и их целевые значения. Эти аспекты «по определению» выявляются муниципальными образованиями самостоятельно исходя из существующей ситуации и имеющихся приоритетов, и здесь нет места каким бы то ни было стандартам, пусть и в рекомендательной, а не обязательной к исполнению форме.

Тем более **нежелательны типовые (модельные) наборы стратегических направлений и индикаторов реализации стратегии**, не говоря о типовых стратегиях как таковых.

Можно возразить, что подобные типовые шаблоны в любом случае не являются (и не могут являться) обязательными, а для муниципальных образований, не имеющих опыта стратегического планирования, они

представляют желанный ориентир. Однако в действительности подобные шаблоны плохи тем, что порождают у муниципалитетов соблазн подменить собственный поиск использованием готовых схем, что ведет к появлению «шаблонных» стратегий, которые не оказывают реального влияния на процессы средне- и краткосрочного планирования.

2.3. Обеспечение согласованности документов стратегического планирования муниципальных образований с документами стратегического планирования субъекта Российской Федерации

Целесообразно включать в методические рекомендации разделы, позволяющие обеспечивать взаимосвязь (скоординированность) стратегического планирования на муниципальном уровне со стратегическим планированием на федеральном и региональном уровнях управления. В этом отношении также важно не ограничиваться воспроизведением норм Закона № 172-ФЗ о необходимости обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, а **рекомендовать конкретные механизмы согласования.**

Непродуктивным, в свою очередь, является подход, при котором муниципальные образования ориентируются на воспроизведение целевых установок субъекта Российской Федерации как залог искомой согласованности.

3. Рекомендации органам местного самоуправления муниципальных образований по совершенствованию структуры и содержания документов стратегического планирования муниципальных образований

3.1. Согласованность с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований

Необходимость взаимосвязи (скоординированности) стратегического планирования на муниципальном уровне со стратегическим планированием на федеральном и региональном уровнях управления закреплена несколькими статьями Закона № 172-ФЗ, но конкретные механизмы обеспечения этой взаимосвязи не установлены. На практике скоординированность, как правило, выражается в установлении соответствия между целями верхнего уровня муниципальных и региональных (иногда также федеральных) документов стратегического планирования и воспроизведении базового сценария социально-экономического развития, принятого в региональной стратегии. Первое – формальность, так как на этом уровне цели обычно более или менее типовые, а второе – негативный фактор, ограничивающий право муниципальных образований самостоятельно намечать векторы своего развития.

Рекомендуется расставлять акценты несколько иначе. Прежде всего, согласованность не следует понимать как близость формулировок и прочих формальных аспектов муниципальной и региональной стратегий. Согласованность должна выражаться, прежде всего, в установлении **механизмов взаимодействия.**

Так, например, «Стратегия социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны до 2021 года и на период до 2030 года» в части механизмов реализации предусматривает согласование деятельности органов местного самоуправления по решению

задач Стратегии с деятельностью органов государственной власти Республики Татарстан.

Очевидно также, что между муниципальной и региональной стратегиями, как минимум, не должно быть противоречий. Непротиворечивость проявляется главным образом в двух аспектах.

Во-первых, если в региональной стратегии присутствуют положения, непосредственно касающиеся того или иного муниципального образования (например, инвестиционные проекты, затрагивающие активы, расположенные на территории этого муниципального образования), эти положения должны найти отражение в системе целевых ориентиров муниципальной стратегии.

Во-вторых, не должно быть противоречий на уровне целевых значений показателей социально-экономического развития региональной и муниципальной стратегий – в особенности, если муниципальная стратегия относится к крупнейшему городу региона. Это не означает, что целевые значения (темпы их изменения) должны быть одинаковы – но если между ними наблюдаются существенные расхождения, эти расхождения **должны быть обоснованы**. Например, город может установить более высокие темпы роста занятости, чем регион в целом, если планирует реализацию крупного инвестиционного проекта.

Отдельный аспект согласования стратегического планирования – следование методическим рекомендациям, разработанным в соответствующем субъекте Российской Федерации (если таковые имеются; см. раздел 1). В этом отношении также следует избегать буквализма. Методические рекомендации должны восприниматься **как источник возможных решений** в спорных ситуациях, а не как готовый шаблон для действий в сфере планирования.

Наряду с координацией стратегического планирования на иных уровнях публичной власти муниципальным образованиям в общем случае рекомендуется согласовывать, как минимум, стратегию (как максимум – и

план мероприятий по ее реализации) с соседними муниципальными образованиями. Наиболее актуальна эта рекомендация для муниципальных образований, образующих территорию агломерации. В вышеупомянутой Стратегии Набережных Челнов, например, подробно прописаны механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках агломерации, в том числе с использованием механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Но подобное согласование целесообразно и вне агломерационных форм – например, между городским округом и окружающим его (примыкающим к нему) муниципальным районом.

Такой формат межмуниципального взаимодействия не сопряжен с законодательными ограничениями и достаточно широко используется на практике. При этом возможна «уведомительная» модель, когда на согласование направляется проект готового документа, но рекомендуются более «продвинутые» модели взаимодействия, предполагающие **включение представителей других муниципальных образований в состав рабочих групп или координационных институтов** по разработке документов стратегического планирования.

Эта практика также не нова: например, представители Тольятти в числе прочих стейкхолдеров участвовали в разработке Стратегии социально-экономического развития Самары, а к актуализации Стратегического плана развития Екатеринбурга подключались муниципальные образования Екатеринбургской агломерации.

3.2. Обеспечение общественного участия в стратегическом планировании в различных формах и на разных этапах

В силу того, что Закон № 172-ФЗ устанавливает лишь минимальные стандарты обеспечения общественного участия в стратегическом планировании, муниципальные образования могут расширять эти стандарты (в том числе в соответствии с уже сложившейся практикой). Однако в большинстве муниципальных правовых актов, регламентирующих

стратегическое планирование, «пассивные» односторонние механизмы общественного участия (соцопросы, ознакомление с проектами документов в интернете и пр.) превалируют над активными механизмами. Последние же, как правило, не превосходят минимум, оговоренный Законом №172-ФЗ: общественное обсуждение готового проекта стратегии (в основном, в формате публичных слушаний), даже несмотря на то, что большинство методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования, принятых в субъектах Российской Федерации, рекомендуют более широкий спектр форм.

Рекомендуется предусматривать подключение внешних агентов (общественность, бизнес, научные организации и пр.) не только на финальной стадии разработки проекта стратегии, как это предписано Законом, но и **на более ранних, промежуточных стадиях** – например, на стадии разработки аналитического раздела, на стадии выработки главной стратегической цели и системы целевых приоритетов и пр.

Также рекомендуется наряду с «пассивными» формами привлечения общественности предусмотреть **формы активного участия**, как то: включение внешних агентов в состав рабочих групп по разработке документов стратегического планирования и (или) координационных органов, сопровождающих процесс разработки, проведение фокус-групп и интервью со стейкхолдерами на разных этапах стратегического планирования.

Кроме того, рекомендуется предусматривать возможность общественного участия **на этапе не только разработки, но и реализации стратегии**. В частности, возможен механизм наделяния независимых общественных организаций полномочиями по контролю за разработкой и реализацией отдельных мероприятий в рамках плана мероприятий по реализации стратегии.

Так, например, в рамках реализации «Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года» были созданы

так называемые «общественно-муниципальные комитеты» по каждому стратегическому направлению, задача которых – обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления, бизнеса и некоммерческого сектора в целях определения путей достижения целей стратегии. Большинство в каждом комитете составили представители независимых общественных организаций («общественные координаторы»), участие которых в процессе стратегического планирования осуществляется на договорной основе путем подписания меморандумов о стратегическом партнерстве с координатором реализации стратегии.

Необходимо подчеркнуть, что содержащееся в статье 9 Закона № 172-ФЗ ограничение круга «участников стратегического планирования» органами местного самоуправления и муниципальными организациями не должно являться препятствием для широкого вовлечения общественности в процесс стратегического планирования. В данном случае надлежит руководствоваться частью 7 статьи 11 Закона № 172-ФЗ, согласно которой «к разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации». Иными словами, не все субъекты, принимающие участие в стратегическом планировании, должны иметь официальный статус «участников стратегического планирования».

В этой связи следует отметить, что некоторые методические рекомендации по осуществлению (организации) стратегического планирования, принятые на уровне субъектов Российской Федерации, вводят дополнительные термины – например, «участники процесса разработки стратегии» (см. раздел 1), расширяющие понятие «участников стратегического планирования», приведенное в Законе № 172-ФЗ.

3.3. Сбалансированность аналитического раздела стратегии

Не следует недооценивать роль анализа социально-экономической ситуации при подготовке стратегии. Всем очевидно, что аналитический

раздел в рамках стратегии обязателен, но к его формированию зачастую подходят формально, в том числе в связи с тем, что это традиционно самый трудозатратный этап разработки стратегии.

Прежде всего, все части аналитического раздела стратегии должны быть выстроены **в единой логике и желательно по единой схеме**. Это, казалось бы, очевидное требование на практике соблюдается редко – видимо, в силу того, что различные части пишутся автономно отраслевыми подразделениями муниципальной администрации и в дальнейшем механически объединяются. В результате подразделы аналитического раздела получают разную детализацию: по одним она избыточно подробна, по другим – недостаточна; одни показатели приводятся в динамике, другие – в статике и пр.

К примеру, в аналитическом разделе «Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2025 года» избыточная подробность одних подразделов контрастирует с абсолютной бессодержательностью в аналитическом плане других – наиболее яркий пример последней являет подраздел «Система управления в МО «Выборгский район»», состоящий из 17 строк, цитирующих Устав района.

Вообще, при подготовке аналитического раздела **следует избегать перегруженности лишней фактической информацией**, не имеющей значения для выводов. Нужно помнить, что в контексте стратегии аналитический раздел важен исключительно как база для выработки системы целевых ориентиров. Поэтому данные об истории формирования муниципального образования, о его природных ресурсах, о производственных показателях местных предприятий и успехах местных учреждений культуры и пр. есть смысл включать в раздел только в том случае, если они позволяют выявить сильные стороны или, наоборот, проблемы муниципального образования, указать на возможности или риски

его развития. В крайнем случае допустимо вынесение фактической части в приложения к стратегии.

В этой связи **предпочтительно построение аналитического раздела «от проблем»**, когда его параграфы соответствуют не традиционным отраслям экономики и социальной сферы, а выявленным комплексным проблемам муниципального образования. Это требует дополнительной работы, но повышает наглядность аналитического раздела стратегии и обоснованность перехода от выявленных комплексных плюсов и минусов к системе стратегических приоритетов.

Заслуживает внимания, в частности, подход, примененный в «Стратегии социально-экономического развития Елабужского муниципального района Республики Татарстан до 2021 года и на перспективу до 2030 года». В этой стратегии аналитический раздел, по сути, представляет собой развернутый SWOT-анализ: его структура отражает основные конкурентные преимущества и возможности их использования, с одной стороны, и ключевые проблемы района, с другой стороны. У такого подхода есть свои минусы: фактически получается, что в условиях противоречивого развития тех или иных инфраструктур характеристику положения дел в соответствующих отраслях приходится разносить по разным подразделам. Однако это укрепляет связь аналитического раздела с собственно SWOT-анализом.

Наконец, значительно упрощает восприятие аналитического раздела наличие в конце каждого подраздела **резюмирующих их содержание выводов**. Эти выводы впоследствии аккумулируются в пункты SWOT-анализа.

Таким образом, основные рекомендации по формированию аналитического раздела стратегии можно сформулировать следующим образом:

- единая логика формирования и сопоставимое содержательное наполнение подразделов (предпочтительная структура – «от проблем», а не «по отраслям»);
- минимум информации, лишней в контексте стратегии;
- резюмирующие выводы в конце каждого подраздела.

3.4. Проведение в аналитическом разделе межмуниципальных сравнений

Выводы, полученные в результате анализа социально-экономического положения муниципального образования, могут быть адекватно интерпретированы лишь в сравнении с данными за предыдущий период и (или) с релевантным для данного муниципального образования «фоном». В качестве последнего могут выступать, например, существующие стандарты и нормативы, если характер показателя предполагает ориентацию на некую норму, но в первую очередь – показатели сопоставимых муниципальных образований.

Поэтому в ходе анализа рекомендуется по возможности **проводить сравнение социально-экономических показателей муниципального образования с аналогичными показателями других муниципальных образований**. Выбор релевантных муниципальных образований для сравнения представляют собой отдельную задачу, от успешности решения которой во многом зависит обоснованность выводов. Логично выбирать муниципальные образования, близкие анализируемому по численности населения и экономическому профилю; но возможен выбор муниципальных образований, которые рассматриваются как конкуренты анализируемому (за инвестиции, трудовые ресурсы и пр.).

Так, например, в «Стратегическом плане социально-экономического развития городского округа Город Воронеж на период до 2020 года» Воронеж сопоставляется с другими областными центрами Центрально-

Чернозёмного экономического района – Тамбовом, Курском, Белгородом и Липецком.

Осторожнее следует подходить к использованию в качестве базы для сравнения средних по стране или субъекту Российской Федерации показателей. Эта практика весьма распространена, в том числе в силу относительной доступности таких показателей по сравнению с муниципальными, но в действительности лишь немногие сравнения такого рода релевантны для муниципальных образований. Так, экономические показатели крупного городского округа (в особенности регионального центра) почти неизбежно будут превосходить аналогичные показатели по региону в среднем. Поэтому, сравнивая муниципальное образование с регионом (и, тем более, макрорегионом или страной), нужно, во всяком случае, принимать во внимание поправочные коэффициенты.

3.5. Качество SWOT-анализа

Важно помнить, что SWOT-анализ – это не самостоятельное исследование, а одновременно обобщение и упорядочение проведенного анализа и база для дальнейшего развертывания стратегии. Следовательно, в нем не должно быть тезисов, не вытекающих из ранее изложенных результатов аналитического этапа стратегического планирования, а равно тезисов, не нашедших отражения в том или ином виде в системе целевых ориентиров стратегии.

При этом сами по себе содержащиеся в SWOT-анализе формулировки сильных и слабых сторон, возможностей и угроз развития **должны быть конкретизированы применительно к данному муниципальному образованию** на данном этапе его развития. Типичная ошибка – включение в SWOT-анализ «общих мест», неконкретных формулировок, применимых к любому муниципальному образованию при любых условиях, не отражающих местной специфики и (или) не содержащих стратегической новизны.

Например, в «Стратегическом плане социально-экономического развития городского округа Город Воронеж на период до 2020 года» в разделе SWOT-анализа «Возможности» указано «участие городского округа в реализации федеральных и областных целевых программ», а в «Стратегии социально-экономического развития Елабужского муниципального района Республики Татарстан» в аналогичном разделе фигурируют такие возможности, как «обеспечение устойчивого функционирования жилищно-коммунального хозяйства» и «привлечение финансовых ресурсов на территорию» (то есть обычные направления текущей деятельности органов местного самоуправления).

Порой также встречаются примеры содержательно некорректной трактовки угроз и возможностей, вплоть до смешения их друг с другом. Так, например, в «Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области» «необходимость синхронизации стратегического планирования на региональном уровне с соседним регионом» отнесена к угрозам развитию района, в то время как это – нормальная ситуация для городских агломераций, из которой можно и нужно извлекать позитивные следствия (то есть это скорее возможность для развития).

Таким образом, при формировании SWOT-анализа, как связующего звена между аналитическим разделом и системой целевых ориентиров стратегии, рекомендуется придерживаться следующих принципов:

- четкая привязка к аналитическому разделу, с одной стороны, и системе направлений, целей и задач стратегии, с другой стороны;
- четкое разведение возможностей и угроз, сильных и слабых сторон;
- избегание банальностей, применимых к любому муниципальному образованию.

3.6. Обеспечение преемственности социально-экономического планирования

Если разрабатываемые документы стратегического планирования – не первые для данного муниципального образования, аналитический раздел должен содержать **оценку предыдущего опыта стратегического планирования** – пусть даже этот опыт оказался неудачным, и разработанные документы так и не вступили в силу. Анализ причин успехов и неудач предыдущего опыта помогает точнее выявить отправную точку для нового этапа этой деятельности.

Такая практика существует. К примеру, «Стратегия развития города Череповца до 2022 года «Череповец – город возможностей»» начинается с изложения итогов реализации Стратегии развития города до 2012 года; «Стратегия социально-экономического развития города Ярославля до 2020 года» содержит краткую информацию о результатах реализации «Стратегии развития города Ярославля до 2010 года».

Но чаще такого рода анализом пренебрегают. Иногда это объясняется тем, что предыдущие стратегии или аналогичные им документы были разработаны прежней муниципальной администрацией, по отношению к которой действующая администрация настроена критически. Однако стратегия – документ общегородской (общерайонный), по определению стоящий вне таких разногласий, а конструктивная критика прежних документов также полезна во избежание повторения допущенных предшественниками ошибок.

3.7. Отсутствие предопределенности при выборе базового сценария социально-экономического развития

Как показывает анализ действующих стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, раздел, посвященный сценариям развития муниципального образования, оказывается одним из самых проблемных. Основная проблема закладывается уже на этапе

формирования альтернативных сценариев, когда один из сценариев явно «назначается» под выбор и описывается наиболее детально, а остальные присутствуют как «статисты». Иногда этот сценарий даже именуется «базовым» изначально, что заведомо превращает выбор в фикцию.

Поэтому основная рекомендация в этой части – разрабатывать сценарии **исходя из сопоставимой вероятности их реализации** (которая в дальнейшем, на этапе выбора базового сценария будет уточнена). В идеале сценарии должны опираться на прогнозные количественные данные, и каждому из них должен соответствовать свой набор целевых значений основных показателей социально-экономического развития. При этом не следует «бояться» пессимистических сценариев: для некоторых муниципальных образований «стратегия выживания» в силу объективных обстоятельств может быть более приемлемой, чем «стратегия роста», и делать ставку на интенсивное развитие при полном отсутствии предпосылок к тому означает самообман.

Выбор базового сценария, соответственно, должен быть убедительно обоснован – желательно с подкреплением данными экспертной оценки.

Важно также четко понимать разницу между «прогноznыми» сценариями, обусловленными разным сочетанием внешних условий, и «целевыми» сценариями, которые определяются разными целевыми установками и предпочтениями местного сообщества как главного стейкхолдера стратегии. Выбор прогнозного сценария обуславливается его наибольшей вероятностью, выбор целевого сценария – его наибольшей предпочтительностью. В идеале это двухстадийная схема: прогнозный сценарий задает рамки для развития муниципального образования, а целевой – оптимальную стратегию действий в этих рамках.

К сожалению, примеры реализации подобной схемы в практике муниципального стратегического планирования довольно редки. В частности, можно отметить «Стратегию социально-экономического развития

муниципального образования «Город Архангельск» на период до 2020 г.». В ней негативному и среднему вариантам прогноза соответствуют пессимистический и инерционный сценарии, а позитивному варианту прогноза – группа оптимистических целевых сценариев, базирующихся на разных приоритетах развития («Международный трансконтинентальный порт», «Центр ресурсного освоения Архангельской области и прилегающих северных регионов», «Административный и образовательно-культурный центр межрегионального значения» и др.). Оценена вероятность реализации каждого из сценариев. При этом оговаривается возможность перехода от одного сценария к другому по мере реализации стратегии в зависимости от меняющихся условий.

3.8. Ориентация на общегородские цели и задачи

Как упоминалось выше, стратегия социально-экономического развития – документ общегородского (общерайонного) значения, то есть продукт стратегического выбора всего местного сообщества, а не исключительно муниципальной администрации. В ее орбите находится весь комплекс вопросов социально-экономического развития муниципального образования. В силу этого стратегия не просто может, но и **должна включать в себя цели и задачи, достижение (решение) которых выходит за рамки вопросов местного значения соответствующего муниципального образования.**

В Законе № 172-ФЗ нет прямого запрета на это. Более того, в статье 3 Закона стратегия социально-экономического развития муниципального образования определяется как документ, определяющий цели и задачи «муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования». Разделение в данной формулировке понятий «муниципальное управление» и «социально-экономическое развитие муниципального образования» не имело бы смысла, если бы не было призвано подчеркнуть комплексный характер стратегии.

В этой логике чрезвычайно важно при разработке стратегии учитывать и интегрировать в систему целевых ориентиров приоритеты развития крупных предприятий, научных и иных организаций, расположенных на территории муниципального образования. Если стратегия целиком состоит из сугубо муниципальных задач, она теряет смысл.

К примеру, в «Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года» в систему целевых векторов и задач равномерно «упакованы» все направления текущей деятельности администрации города в соответствии с ее законодательно определенными полномочиями, а цели и задачи, выходящие за рамки вопросов местного значения городского округа – не представлены. В итоге стратегия выглядит не более чем внутренним документом органов местного самоуправления; вдобавок, вектор развития города представляется скорее инерционным, хотя заявлен инновационный.

Есть, однако, и примеры муниципальных образований, успешно реализующих иной подход. Так, в рамках «Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны до 2021 года и на период до 2030 года» многие проекты (Городская платформа сервисной медицины, культурно-креативный кластер «МЕТРО» и пр.) предполагают вовлечение бизнеса, вузов, научного сообщества и пр.

Аналогично, «Стратегия социально-экономического развития города Барнаула до 2025 года» включает в себя ряд направлений, входящих в компетенцию немunicipальных предприятий города («модернизация основных производственных фондов промышленных предприятий», «ускоренное развитие текстильного и швейного производства» и пр.). А стратегическое направление «Интеграционное развитие в рамках Ассоциации «Барнаульская агломерация интеграционного развития территории»» предполагает реализацию мероприятий межмуниципального характера.

3.9. Сбалансированность системы целеполагания

При формулировании главной цели стратегии рекомендуется избегать многословия. В частности, **нецелесообразно включать в формулировку главной цели указание на способы (механизмы), с помощью которых цель будет достигнута.** Эти способы в любом случае присутствуют в системе направлений, целей и задач стратегии.

Например, главная цель «Стратегии социально-экономического развития Елабужского муниципального района Республики Татарстан до 2021 года и на перспективу до 2030 года» определена следующим образом: «обеспечить эффективное функционирование и преумножение конкурентоспособного человеческого капитала в Елабужском муниципальном районе путем достижения сбалансированного социально-экономического развития и самодостаточности территории, высокого качества жизни населения, комфортности и безопасности для проживания, посещения и ведения бизнеса». С одной стороны, цель выглядит достижимой, а отраженные в ней приоритеты в достаточной мере амбициозны и соответствуют современным трендам городского развития. С другой стороны, из-за стремления включить в формулировку как можно больше позиций (в том числе, характеризующих метод достижения цели) цель получается «обо всем и ни о чем».

Если цель включает в себя понятия, которые могут трактоваться по-разному, **желательно привести используемую трактовку этих понятий.** Так, например, Лискинский муниципальный район не просто формулирует главную цель развития района как «обеспечение стабильно повышающегося качества жизни нынешних и будущих поколений на основе устойчивого экономического роста и наращивания преобразований в социальной сфере», но и раскрывает понятие качества жизни через систему показателей. Это, помимо прочего, создает базу для организации мониторинга достижения стратегической цели.

Элементы одного иерархического уровня (направления, цели, задачи и пр.) **должны быть сомасштабны и формулироваться в единой логике**. Не следует допускать ситуаций, когда в числе задач, подлежащих решению в рамках достижения одной цели, соседствуют точечные мероприятия и задачи, предполагающие реализацию комплекса мер. Также, разумеется, недопустимо полное или частичное дублирование задач в разных разделах.

Так, например, в «Стратегии социально-экономического развития городского округа «город Якутск» на период до 2032 года» аналогичные по смыслу целевые приоритеты разведены по разным направлениям: «Осуществление поддержки, продвижения и реализации инновационных проектов» представлено в направлении «Обеспечение растущих потребностей человека», а «Поддержка, продвижение и реализация инновационных проектов» – в направлении «Формирование эффективной бюджетно-финансовой основы».

Другой распространенный недостаток системы целей и задач стратегии можно проиллюстрировать на примере «Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года». В системе ее задач некорректно совмещены задачи, сформулированные как целевые установки («Повышение реальных доходов населения», «Повышение инвестиционной привлекательности Города Томска», «Обеспечение экологической и техногенной безопасности», «Открытое информационное пространство»), и задачи, сформулированные как инструменты достижения целей («Развитие индустриальных парков», «Поддержка инноваций и наукоемкого бизнеса», «Благоустройство и «зеленое» строительство»). В результате задачи выглядят пересекающимися. В частности, развитие индустриальных парков логично рассматривать как один из инструментов поддержки инноваций и наукоемкого бизнеса, нацеленного на повышение инвестиционной привлекательности города.

Вообще, **конкретные мероприятия включать в текст стратегии не рекомендуется** – это элемент скорее плана мероприятий по реализации

стратегии, нежели самой стратегии. Особый случай – крупные инвестиционные проекты (которые сами по себе декомпозируются на комплекс мероприятий). Их включение непосредственно в стратегию оправданно, но при условии четкого указания на связь целей и задач проектов с направлениями, целями и задачами стратегии.

3.10. Проработка механизмов контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования

«Неработоспособность» многих стратегий, принимаемых в российских муниципальных образованиях, во многом обусловлена непродуманностью механизмов, обеспечивающих их реализацию, сопровождение и своевременную корректировку по ходу реализации. Ключевая роль здесь принадлежит механизмам контроля, мониторинга и оценки реализации стратегии.

В большинстве действующих стратегий при описании механизмов реализации стратегии ограничиваются определением органа, ответственного за проведение мониторинга, и установлением периодичности мониторинга. Этого явно недостаточно. Важно **четко установить процедуру проведения мониторинга, контроля и оценки**. В действующих стратегиях эти понятия нередко смешиваются, но в действительности эти процедуры, хотя и проводятся последовательно и тесно связаны друг с другом, различны по своим задачам⁴. Регламентацию этих процедур **рекомендуется выносить в отдельный документ** (порядок реализации документов стратегического планирования, положение о реализации стратегии социально-экономического развития и пр.), утверждаемый муниципальным правовым актом.

⁴ **Контроль реализации стратегии** – периодическое наблюдение за реализацией стратегии путем анализа взаимодействия участников стратегического планирования на предмет соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими своих полномочий.

Мониторинг реализации стратегии – периодическое наблюдение за реализацией стратегии путем сбора информации о значениях показателей реализации стратегии.

Оценка реализации стратегии – аналитическая процедура, предназначенная для определения результативности и эффективности реализации стратегии по установленным критериям, выявления причин отклонения фактически достигнутых значений показателей реализации стратегии от их целевых значений.

В основе оценки лежат критерии оценки – те принципы, руководствуясь которыми субъект оценки интерпретирует результаты мониторинга и выносит суждения. Эти критерии могут быть различными, но в общем случае включают в себя допустимую степень отклонения фактически достигнутых значений показателей реализации стратегии от целевых значений. Оценка особенно важна в силу того, что именно на ее основе должна определяться целесообразность корректировки стратегии.

Чаще всего на практике возможность корректировки стратегии оговаривается, но не более того. Рекомендуется **четко установить предмет корректировки и основания для ее проведения.**

3.11. Сбалансированность и качество системы показателей реализации стратегии

Показатели мониторинга реализации документов стратегического планирования должны соответствовать принципам SMART, то есть быть однозначно интерпретируемыми, измеримыми, достижимыми, релевантными и привязанными ко времени достижения. Эти принципы в большинстве действующих стратегий в целом соблюдаются.

Хуже обстоят дела с важнейшим в контексте реализации стратегии принципом – соответствия показателей элементам системы целеполагания (направлениям, целям, задачам и пр.). В идеале **каждому элементу должен соответствовать один или несколько показателей, отражающих степень достижения этой конкретной цели (решения этой конкретной задачи).** При этом по мере продвижения вверх по «дереву целей и задач» степень генерализации показателей возрастает. Показатели результатов решения задач нижних иерархических уровней, как правило, ближе к характеристике непосредственного результата реализации того или иного конкретного управленческого действия (того, что в англоязычной традиции именуется *output*). В свою очередь, показатели результатов достижения целей высоких иерархических уровней характеризуют в большей степени опосредованный

эффект в изменении социально-экономического состояния муниципального образования от реализации комплекса механизмов (*outcome* в англоязычной традиции).

На практике реализацию этого принципа затрудняет труднодоступность статистической информации, отражающей конкретные аспекты достижения тех или иных целей либо решения тех или иных задач. Поэтому разработчики стратегий в большинстве случаев ограничиваются привязкой показателей к верхнему уровню иерархии элементов целеполагания (направлениям или целям), зачастую смешивая показатели, характеризующие непосредственный результат, с показателями, отражающими косвенное комплексное воздействие. Но это ограничение можно отчасти преодолеть привязкой показателей или их групп не к каждой задаче, а к нескольким.

Для каждого показателя должны быть определены, как минимум, базовое значение (то есть значение на момент начала реализации стратегии) – как «точка отсчета» и целевое значение – как результат достижения цели (решения задачи), при котором цель будет признана достигнутой (задача – решенной).

Рекомендуется также устанавливать **промежуточные целевые значения показателей, привязанные к этапам реализации стратегии**. В силу того, что мониторинг реализации стратегии должен вестись ежегодно (п. 4 ст. 40 Закона № 172-ФЗ), промежуточные целевые значения хотя бы части показателей должны быть установлены на каждый год реализации стратегии.

При этом рекомендуется **приводить обоснование выбора целевых значений**, что на практике встречается крайне редко. К примеру, в «Стратегическом плане социально-экономического развития городского округа Город Воронеж на период до 2020 года» приведены критерии, принятые во внимание при выборе показателей и их целевых значений

(количественных характеристик), но эти критерии даны общим списком, без конкретизации по показателям.

Отдельно следует сказать об оценке эффективности стратегии. Иногда, по аналогии с муниципальными программами, в стратегию социально-экономического развития включают положения, касающиеся оценки ее эффективности, причем увязывая эту оценку с достижением значений целевых показателей. Так, в «Стратегии социально-экономического развития города Барнаула до 2025 года» прямо указано: «Социально-экономическая эффективность Стратегии оценивается по степени достижения установленных в ней целевых индикаторов».

В действительности степень достижения целевых значений индикаторов (показателей) характеризует не эффективность, а *результативность* стратегии. Для оценки именно эффективности требуется сравнение достигнутых результатов с затратами на их достижение. А это в числе прочего означает наличие финансового измерения достигнутых результатов. Последнее в большинстве случаев невозможно, так как большая часть результатов реализации стратегии «по определению» имеет не экономический (бюджетный), а социальный эффект.

Таким образом, об оценке эффективности стратегии (в отличие от эффективности муниципальных программ) говорить, на наш взгляд, вообще некорректно. **Можно оценивать эффективность отдельных задач или проектов, интегрированных в стратегию, но не стратегии в целом как комплексного документа, покрывающего практически все сферы жизнедеятельности муниципального образования.**

Закон № 172-ФЗ также не содержит требования такой оценки. Статьей 7 Закона установлен «принцип результативности и эффективности стратегического планирования», означающий, что «выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития ... должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами

стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования». Но этот принцип относится к стратегическому планированию в целом, и его логично применять в первую очередь к разработке муниципальных программ, направленных на достижение целей и задач, заданных стратегией.

3.12. Обеспечение взаимосвязи между стратегией и планом мероприятий по реализации стратегии

Практика разработки планов мероприятий по реализации стратегии показывает, что зачастую план либо существенно расходится со стратегией, вплоть до противоречий в наборе целей и задач, либо, напротив, буквально повторяет ее разделы. И то, и другое обесмысливает систему стратегического планирования.

В действительности, план мероприятий по реализации стратегии – документ, тесно связанный со стратегией, но, разумеется, не дублирующий ее. Его роль состоит в конкретизации стратегии, детальном раскрытии ее целей и задач по этапам реализации. План мероприятий можно трактовать как **«дорожную карту» реализации стратегии**, устанавливающую, какие из целей и задач, содержащихся в стратегии, на каком этапе должны быть достигнуты/решены.

В отличие от стратегии, в плане могут и должны присутствовать конкретные мероприятия. Кроме того, именно план как связующее звено между долгосрочным, средне- и краткосрочным планированием обеспечивает **«подключение» к стратегии муниципальных программ**. Принципиально важно найти адекватный формат представления этих элементов в плане. Сложности здесь связаны с тем, что план мероприятий принимается на тот же период, что и стратегия⁵, а определить состав конкретных мероприятий и формат конкретных муниципальных программ,

⁵ В Законе № 172-ФЗ относительно муниципальных образований такое требование отсутствует, однако оно присутствует относительно субъектов РФ (ч. 1 ст. 36), и муниципалитеты используют принцип аналогии.

актуальных для поздних этапов реализации стратегии, на старте процесса крайне сложно.

В связи с этим рекомендуется следующий формат: для **ранних этапов реализации стратегии указывать действующие муниципальные программы и внепрограммные мероприятия и проекты, а для поздних этапов – ограничиться перечислением одних только названий программ, содержащих указание на их тематическую направленность с краткими аннотациями, акцентирующими привязку к целям и задачам стратегии.**

Такая степень конкретизации вполне доступна на старте реализации стратегии. В дальнейшем, по мере реализации стратегии план мероприятий следует уточнять, увеличивая степень конкретизации представления муниципальных программ и внепрограммных мероприятий на ближайших этапах. Это фактически схема «скользящего планирования» (*rolling planning, plan-as-you-go*), приобретающая все большее распространение в мире.

Заключение

Несмотря на почти 20-летний опыт стратегического планирования на местном уровне, стратегии социально-экономического развития муниципальных образований до сих пор не приобрели роль рабочих документов, реально, а не формально определяющих развитие городов на годы вперед. Причин этого несколько – как субъективных, так и объективных, и среди последних выделяются слабая разработанность механизмов, позволяющих перевести заявленные в стратегии приоритеты в плоскость практических действий, и дефицит методической поддержки деятельности в сфере стратегического планирования.

Принятие Закона № 172-ФЗ позволило муниципалитетам продвинуться в направлении решения первой из указанных проблем (благодаря введению плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития), но проблема недостатка методического сопровождения при этом не только не была разрешена, но даже и обострилась. Новые нормы и сущности, введенные Законом, породили потребность в их разъяснении, которая в целом пока остается неудовлетворенной, несмотря на усилия органов государственной власти некоторых субъектов Российской Федерации по разработке собственных методических рекомендаций.

Представляется, что настоящие рекомендации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования муниципальных образований внесут вклад в разрешение указанной проблемы.

Но в любом случае важно помнить, что стратегия социально-экономического развития сможет принести обществу реальную пользу только если будет восприниматься жителями города как «общественный договор», продукт согласия всех интересов, представленных в городе. А для этого, в свою очередь, необходимо с самых ранних стадий разработки стратегии активно вовлекать в этот процесс все заинтересованные стороны и не спешить отказываться от действующих стратегий при изменении политической ситуации на местном уровне.

Список источников

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
2. Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образованиях Ленинградской области (утв. распоряжением Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области от 10.06.2015 № 60)
3. Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан (утв. Приказом Министерства экономики Республики Татарстан от 18.12.2005 № 534)
4. Методические рекомендации по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований Алтайского края (утв. приказом Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края от 22.06.2016 № 36-пр)
5. Методические рекомендации по разработке и корректировке документов стратегического планирования, формируемых на уровне муниципальных образований Республики Саха (Якутия) (утв. Приказом Министерства экономики Республики Саха (Якутия) от 14.12.2015 № 210-од)
6. Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Республики Саха (Якутия) (утв. Приказом Министерства экономики Республики Саха (Якутия) от 14.12.2015 № 210-од)
7. Методические рекомендации по разработке плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования Воронежской области на период до 2020 года и его мониторингу (утв. Приказом департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области от 15.08.2014 № 92)

8. Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального района (городского округа) Воронежской области (утв. Приказом департамента экономического развития Воронежской области от 21.12.2016 № 51-13-09/179-О)
9. Методические рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Томской области (утв. распоряжением администрации Томской области от 04.06.2015 № 361-ра)
10. Методические рекомендации по разработке, мониторингу и оценке эффективности стратегии социально-экономического развития поселения муниципального района Воронежской области на период до 2020 года (утв. Приказом департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области от 14.08.2014 № 91)
11. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования Тихвинский муниципальный район Ленинградской области на период до 2030 года (утв. постановлением администрации Тихвинского района Ленинградской области от 20.12.2017 № 01-3488-а)
12. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2025 года (утв. постановлением администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 18.12.2015 № 5978)
13. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Лискинского муниципального района до 2020 года (утв. постановлением Администрации Лискинского муниципального района Воронежской области от 21.12.2014 № 2529)
14. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны до 2021 года и на период до 2030 года (утв. постановлением Исполнительного

- комитета муниципального образования город Набережные Челны от 27.10.2016 № 5667)
15. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Елабужского муниципального района Республики Татарстан (утв. решением Совета Елабужского муниципального района Республики Татарстан от 13.09.2016 № 90)
 16. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Барнаула до 2025 года (утв. Постановлением администрации города Барнаула от 02.10.2017 № 2027)
 17. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года (утв. постановлением администрации города Томска от 18.10.2016 № 1088)
 18. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития ЗАТО Северск до 2030 года (утв. распоряжением Администрации ЗАТО Северск от 28.04.2016 № 664-р)
 19. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа «город Якутск» на период до 2032 года (утв. распоряжением Окружной администрации г. Якутска от 18.08.2016 № 1391р)
 20. План реализации Стратегического плана социально-экономического развития городского округа город Воронеж на период до 2020 года (утв. распоряжением администрации городского округа Город Воронеж от 24.09.2013 № 818-р)
 21. Положение о стратегическом планировании в городском округе город Воронеж» (утв. решением Воронежской городской Думы от 16.12.2015 № 85-IV)
 22. Порядок разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа Город Воронеж (утв. постановлением администрации городского округа Город Воронеж от 25.11.2015 № 880)

- 23.Порядок разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа Город Воронеж (утв. постановлением администрации городского округа Город Воронеж от 25.11.2015№ 880)
- 24.Порядок разработки, корректировки, общественного обсуждения, мониторинга и контроля Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны (утв. постановлением Исполнительного комитета муниципального образования город Набережные Челны от 21.01.2016 № 187)
- 25.Порядок разработки, корректировки, общественного обсуждения, мониторинга и контроля План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны (утв. постановлением Исполнительного комитета муниципального образования город Набережные Челны от 21.01.2016 № 187)
- 26.Порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации Стратегии социально-экономического развития города Барнаула и Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Барнаула (утв. Постановлением администрации города Барнаула от 11.07.2016 № 1383)
- 27.Порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа «Город Якутск» и Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа «Город Якутск» (утв. постановлением Окружной администрации г. Якутска от 23.03.2016 № 61п, с изм. от 27.09.2017)
- 28.Прогноз целевых показателей с этапами реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа «город Якутск» на период до 2032 года (утв. распоряжением Окружной администрации г. Якутска от 18.08.2016 № 1391р)

29. Стратегический план социально-экономического развития городского округа Город Воронеж на период до 2020 года (утв. решением Воронежской городской Думы от 17.07.2010 № 147-III, с изменениями от 20.12.2017)
30. Стратегия социально-экономического развития города Барнаула до 2025 года (утв. решением Барнаульской городской Думы от 19.12.2013 № 234)
31. Стратегия социально-экономического развития городского округа «город Якутск» на период до 2032 года (утв. решением Якутской городской Думы от 25.11.2015 № РЯГД-21-3)
32. Стратегия социально-экономического развития Елабужского муниципального района Республики Татарстан до 2021 года и на перспективу до 2030 года (утв. решением Совета Елабужского муниципального района Республики Татарстан от 13.09.2016 № 90)
33. Стратегия социально-экономического развития ЗАТО Северск до 2030 года (утв. постановлением Администрации ЗАТО Северск от 30.12.2015 № 3000)
34. Стратегия социально-экономического развития Лискинского муниципального района Воронежской области на период до 2020 года (утв. решением Совета народных депутатов Лискинского муниципального района Воронежской области от 17.11.2011 № 89)
35. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Тихвинский муниципальный район Ленинградской области на период до 2030 года (утв. решением совета депутатов Тихвинского района от 19.12.2017 № 01-201)
36. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2025 года (утв. решением совета депутатов муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 09.12.2015 № 91)
37. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны до 2021 года и на период до 2030

года (утв. решением МКУ «Городской совет муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан» от 07.04.2016 № 7-6)

38. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года (утв. решением Думы города Томска от 27.06.2006 № 224, с изм. от 01.03.2016)