

# Стратегическое планирование на местном уровне

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

Фонд «Институт экономики города»

Москва 2023

УДК 332.145

ББК 65.054

С 83

Стратегическое планирование на местном уровне / Попов Р. А., канд. геогр. наук, Пузанов А. С., канд. геогр. наук – Москва: Фонд «Институт экономики города», 2023, 144 с.

ISBN 978-5-8130-0193-2

Монография содержит аналитический обзор сложившихся практик разработки стратегий социально-экономического развития и иных документов стратегического планирования на местном уровне, на основе которого формулируются рекомендации по совершенствованию стратегического планирования и его отдельных этапов. Предлагая варианты решений, авторы опирались также на опыт личного участия в разработке документов стратегического планирования российских муниципальных образований в качестве экспертов фонда «Институт экономики города». Рекомендации подкреплены конкретными примерами из отечественной и зарубежной муниципальной практики.

Сборник подготовлен по результатам научно-исследовательских работ, проведенных Фондом «Институт экономики города» в 2022 году за счет средств Целевого капитала ИЭГ, и опубликован за счет указанных средств.

Более подробно с деятельностью Фонда «Институт экономики города» и результатами его исследований можно ознакомиться на сайте: **[www.urbanecomomics.ru](http://www.urbanecomomics.ru)**.

Репродукция на обложке: Амброджо Лоренцетти «Плоды доброго правления». Фреска. Сиена, Палаццо Публико. Фото из открытых источников.

УДК 332.145

ББК 65.054

Полное или частичное воспроизведение материалов данного издания допускается только с письменного согласия издателя.

При цитировании ссылка на Фонд «Институт экономики города» обязательна.

ISBN 978-5-8130-0193-2

© Фонд «Институт экономики города», 2023

## СОДЕРЖАНИЕ

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Введение .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1. Основные понятия стратегического планирования.....</b>   | <b>9</b>  |
| 1.1. Определение стратегического планирования .....  | 9         |
| 1.2. Место стратегического планирования<br>в системе планирования на местном уровне .....                        | 12        |
| <b>2. Международный опыт стратегического планирования<br/>на местном уровне.....</b>                             | <b>15</b> |
| <b>3. Правовое регулирование стратегического планирования<br/>в России .....</b>                                 | <b>20</b> |
| 3.1. История стратегического планирования в России<br>в контексте эволюции его правового регулирования .....     | 20        |
| 3.2. Современное правовое регулирование<br>стратегического планирования в России.....                            | 24        |
| <b>4. Задачи, принципы, инструменты и типичные проблемы<br/>муниципального стратегического планирования.....</b> | <b>31</b> |
| 4.1. Задачи стратегического планирования.....  | 31        |
| 4.2. Общие принципы стратегического планирования .....   | 34        |
| 4.3. Инструменты стратегического планирования .....  | 37        |
| 4.4. Типичные проблемы стратегического планирования .....  | 38        |
| <b>5. Взаимосвязь муниципального стратегического планирования<br/>с другими системами планирования .....</b>     | <b>45</b> |
| 5.1. Взаимосвязь стратегического, территориального<br>и бюджетного планирования на местном уровне.....           | 45        |
| 5.2. Координация стратегического планирования<br>на местном, региональном и федеральном уровнях .....            | 49        |

|  |            |
|--|------------|
| 5.3. Взаимосвязь стратегического планирования с проектной деятельностью .....  | 50         |
| <b>6. Основные участники стратегического планирования.....</b>   | <b>55</b>  |
| 6.1. Органы местного самоуправления .....  | 56         |
| 6.2. Органы государственного управления .....  | 57         |
| 6.3. Научные и экспертные организации .....  | 58         |
| 6.4. Бизнес-сообщество .....   | 59         |
| 6.5. Иные муниципальные образования .....  | 61         |
| 6.6. Общественные организации и инициативные граждане .....  | 64         |
| <b>7. Этапы стратегического планирования .....</b>   | <b>68</b>  |
| 7.1. Последовательность этапов стратегического планирования..  | 68         |
| 7.2. Сбор и анализ релевантной информации .....  | 70         |
| 7.3. Наглядное представление результатов анализа .....   | 76         |
| 7.4. Разработка прогноза и сценариев развития муниципального образования. Выбор базового сценария.....                         | 80         |
| 7.5. Проведение балансовых расчетов .....  | 86         |
| 7.6. Выбор стратегических приоритетов развития муниципального образования. Определение миссии муниципального образования ..... | 91         |
| 7.7. Построение системы целеполагания .....  | 97         |
| 7.8. Оценка ресурсов, необходимых для реализации стратегии...  | 108        |
| 7.9. Выбор показателей реализации стратегии .....  | 110        |
| <b>8. Управление разработкой и реализацией стратегии .....</b>   | <b>119</b> |
| 8.1. Организация разработки стратегии .....  | 119        |
| 8.2. План мероприятий по реализации стратегии .....  | 125        |
| 8.3. Организация реализации стратегии.....   | 131        |
| 8.4. Контроль, мониторинг и оценка реализации стратегии .....  | 133        |
| <b>Заключение .....</b>  | <b>138</b> |
| <b>Приложение.....</b>   | <b>139</b> |

## ВВЕДЕНИЕ

Стратегическое планирование развития территорий – относительно молодое направление деятельности, самостоятельно оформившееся лишь к концу XX века, но прочно вошедшее в управленческую практику за рубежом и в России. Внутри него принято отдельно рассматривать государственное и муниципальное стратегическое планирование, различающиеся не только территориальной привязкой, но и субъектами планирования. Настоящая монография посвящена именно муниципальному сегменту стратегического планирования, но по ходу изложения будет затрагиваться также государственный сегмент, во многих отношениях тесно с ним связанный.

В сегодняшней России стратегическое планирование – и муниципальное стратегическое планирование в особенности – остается одной из наименее регулируемых сфер публичного управления. Несмотря на наличие «профильного» закона – Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 172-ФЗ, Закон) и ряда иных нормативных правовых актов, так или иначе затрагивающих стратегическое планирование, многие аспекты этого вида деятельности, как содержательные, так и организационные, не урегулированы сколько-нибудь жестко. Органы местного самоуправления вольны во многом самостоятельно определять структуру и содержание большинства документов стратегического планирования (в том числе базового – стратегии социально-экономического развития муниципального образования), подходы к формулированию целевых ориентиров, организационные схемы разработки и реализации документов, методы мониторинга и оценки их реализации и множество иных аспектов планировочного процесса.

Это, безусловно, имеет позитивные последствия: муниципалитеты могут формировать представления о своем желаемом будущем и путях его достижения наиболее соответствующим представлениям местного сообщества образом. Но обратная сторона такого положения дел – наличие в сфере стратегического планирования многих спорных и неочевидных моментов, нуждающихся в разрешении (часть из них имплицитно присущи стратегическому планированию как сложному многостороннему процессу с элементами риска, часть – являются следствием пробелов и противоречий в российском законодательном регулировании). При этом официальное методическое сопровождение

муниципального стратегического планирования в современной России довольно противоречиво. На федеральном уровне оно пока не сформировано, а методические рекомендации, разрабатываемые субъектами Российской Федерации для муниципальных образований на «своей» территории, несмотря на ряд удачных решений, зачастую не вполне справляются со стоящими перед ними задачами. В частности, некоторые из таких методических рекомендаций уходят в противоположную по сравнению с федеральным регулированием крайность: чрезмерно жесткую регламентацию, вплоть до навязывания муниципалитетам типовых сценариев социально-экономического развития и типового набора показателей реализации стратегии. Из рекомендаций такие документы по сути превращаются в указания, о чем и как писать в стратегиях социально-экономического развития муниципального образования и иных документах стратегического планирования. И некоторые муниципалитеты это, увы, вполне устраивает, так как освобождает их от необходимости тратить силы и ресурсы на самостоятельный (совместно с местным сообществом) поиск приоритетов, направлений и инструментов развития.

Все это вкуче с общими тенденциями эволюции общественно-политической и экономической ситуации в стране привело к тому, что несмотря на минимум формальных ограничений сегодня муниципальное стратегическое планирование в России в целом более централизовано и формализовано, чем 25 лет назад, когда стали появляться первые отечественные муниципальные стратегии. Как отмечают эксперты Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре (Санкт-Петербург), характеризуя историю становления и развития стратегического планирования в стране, постепенно «стратегии превращались из независимых акторов в исполнителей», а «стратегии, изначально понимавшиеся как документы, задающие направления развития в условиях конкуренции, определенные сообществом самостоятельно и под свою ответственность в рамках коммуникационного процесса, стали походить на планы выполнения полученных сверху установок»<sup>1</sup>. Все это часто оправдывается необходимостью «встраивания» муниципальных стратегий в систему документов стратегического планирования федерального и регионального уровней. Это, несомненно, важная задача, но ее решение не должно игнорировать творческую природу поиска приоритетов местного развития, которые, в свою очередь, могут служить источником новых идей и направлений для региональных документов стратегического планирования.

В самые последние годы, однако, наметились признаки изменения ситуации в направлении, противоположном отмеченному выше. Кризисные явления 2020-2023 годов неожиданно поставили российские муниципальные образования перед необходимостью самостоятельно искать нестандартные управленческие решения и принимать их под свою ответственность, в области планирования в том числе. Форс-мажор вынуждает действовать не по шаблонам, тем более, что новые шаблоны пока не созданы. Самое время вспомнить «романтические» времена начала стратегического планирования в России.

Предлагаемая монография преследует цель найти своего рода «золотую середину»: подсказать субъектам муниципального стратегического планирования

<sup>1</sup> Стратегическое планирование в России: 25 лет пути назад (итоги экспертного опроса). Доступ по ссылке: [https://stratplan.ru/UserFiles/Files/Наблюдения\\_25\\_лет\\_СП.pdf](https://stratplan.ru/UserFiles/Files/Наблюдения_25_лет_СП.pdf)

потенциально удачные решения, но ни в коем случае не навязать новые шаблоны, в строгом соответствии с которыми им необходимо действовать. Надо иметь в виду, что немало проблемных вопросов стратегического планирования в принципе не могут иметь однозначного ответа, многое зависит от условий конкретного муниципального образования в конкретных обстоятельствах.

Предлагая варианты решений, авторы опирались на практический опыт стратегического планирования за рубежом и в России, в том числе и на опыт личного участия в разработке документов стратегического планирования российских муниципальных образований в качестве экспертов Фонда «Институт экономики города». Рекомендации подкреплены конкретными примерами из отечественной и зарубежной муниципальной практики – как положительными, так и отрицательными, но в любом случае позволяющими лучше понять суть тех или иных управленческих действий в области стратегического планирования.

Монографию можно рассматривать и как своего рода учебное пособие по теории и практике муниципального стратегического планирования. Она состоит из восьми разделов. В первом разделе приведены основные понятия теории стратегического планирования и охарактеризована связь стратегического планирования с другими видами планирования. Во втором разделе представлен краткий обзор истории стратегического планирования в мире, а в третьем – опыт российских муниципальных образований в этой области в контексте эволюции правовой базы, регулирующей планирование на местном уровне. В четвертом разделе рассмотрены основные задачи, принципы и инструменты стратегического планирования, а также типичные проблемы, возникающие в процессе стратегического планирования. Пятый раздел посвящен рассмотрению взаимосвязей муниципального стратегического планирования с другими системами планирования «по горизонтали» и «по вертикали». В шестом разделе подробно охарактеризованы основные участники стратегического планирования и особенности их включения в этот процесс. В наиболее объемном седьмом разделе поэтапно рассмотрен процесс разработки стратегии социально-экономического развития: от сбора и анализа исходной информации до выбора показателей достижения целей и решения задач социально-экономического развития. Заключительный восьмой раздел посвящен организационным аспектам разработки и реализации муниципальных документов стратегического планирования, включая план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития.

В приложении приведен перечень упомянутых в тексте документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также методических рекомендаций, с указанием нормативных правовых актов, которыми такие документы были приняты или утверждены.

Материалы, вошедшие в состав монографии, ранее использовались при чтении учебных курсов и курсов повышения квалификации в различных вузах России. Часть материалов по данной теме была опубликована в «Методических рекомендациях по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне»<sup>2</sup> (2015) и учебном пособии «Стратегическое планирование

<sup>2</sup> Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2015. – 30 с. Доступ по ссылке: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/4126\\_import.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/4126_import.pdf)

и градорегулирование на муниципальном уровне» (2017)<sup>3</sup>; при подготовке монографии они были существенно переработаны и актуализированы.

Монография ориентирована на муниципальных служащих (в том числе руководящего звена) и выборных должностных лиц местного самоуправления, государственных служащих, профессиональная деятельность которых связана с взаимодействием с органами местного самоуправления, студентов высших учебных заведений, а также всех заинтересованных лиц.

<sup>3</sup> Пузанов А. С., Трутнев Э. К., Сафарова М. Д., Попов Р. А., Маркварт Э. Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 354 с.

# 1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

## 1.1. Определение стратегического планирования

Как многие управленческие инструменты, стратегическое планирование пришло в государственное и муниципальное управление из корпоративного управления, где несколько ранее сформировались теория и практика стратегического планирования развития субъектов бизнеса (предприятий и организаций). И до сих пор в некоторых отношениях теория муниципального стратегического планирования несет на себе отпечаток происхождения от «материнской» теории бизнес-планирования.

Классическим определением стратегического планирования в сфере бизнеса является определение А. Чандлера, согласно которому стратегическое планирование предполагает *«определение основных долгосрочных целей и задач организации, принятие курса действий и привлечение ресурсов, необходимых для достижения этих целей»*.<sup>4</sup> В общих чертах эта дефиниция справедлива и для государственного и муниципального планирования с той разницей, что применительно к государственному стратегическому планированию субъект управления меняется с «организации» на «государство», а применительно к муниципальному стратегическому планированию ... на что?

По аналогии с государственным стратегическим планированием можно было бы сказать: «на муниципалитет» или «на органы местного самоуправления», но это было бы ошибкой. **Субъектом муниципального стратегического планирования выступает все местное сообщество**<sup>5</sup>, и это принципиальное положение. Как местное самоуправление представляет собой право и способность местных сообществ управлять своими делами через подконтрольные им выборные органы, так и муниципальное стратегическое планирование, хотя, как правило, иницируется и модерируется органами местного самоуправления,

<sup>4</sup> Цит. по: Jack Rabin, Gerald J. Miller. Handbook of Strategic Management, Second Edition, 2000 (p. 495).

<sup>5</sup> Не следует смешивать понятие «субъект стратегического планирования» с понятием «участник стратегического планирования». Последнее понятие несколько уже и, в отличие от первого, закреплено в российском федеральном законодательстве (подробнее об этом см. в разделе 6).

ни в коем случае ими не ограничивается, а предполагает участие разных сил и групп интересов, действующих в муниципальном образовании.

Недаром многие встречающиеся в научной и методической литературе определения стратегического планирования на региональном и местном уровнях, в целом вторя чандлеровскому определению стратегического планирования в бизнесе, подчеркивают субъектность местного сообщества:

- «стратегическое планирование социально-экономического развития города и региона – систематический процесс, с помощью которого местные сообщества формируют картину своего будущего и определяют этапы его достижения, исходя из местных ресурсов»<sup>6</sup>;
- стратегическое планирование – «социальный процесс, с помощью которого местные сообщества реагируют на внутренние и внешние проблемы, связанные с управлением своей территорией»<sup>7</sup>;
- «стратегическое планирование – самостоятельное определение территориальным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде»<sup>8</sup>.

Конечно, в реальности (и в российской реальности в частности) принцип субъектности местного сообщества в стратегическом планировании далеко не всегда в полной мере реализуется. Далее будут рассмотрены различные коллизии с практическим применением этого принципа. Но исходить следует именно из него.

Последнее из приведенных определений примечательно также упоминанием динамичности и конкурентности среды как факторов, определяющих востребованность стратегического планирования. Иногда в определениях стратегического планирования подчеркиваются и другие признаки, как то: его ведущее место в иерархии видов социально-экономического планирования, возможность адаптации к изменяющимся условиям внешней среды, опора на доступные ресурсы.

Признавая важность всех этих условий для обеспечения результативного и эффективного стратегического планирования на местном уровне, мы, тем не менее, полагаем, что большая их часть избыточна для дефиниции этого понятия. Представляется достаточным сформулировать следующее определение: ***муниципальное стратегическое планирование – это процесс определения местным сообществом желаемого состояния муниципального образования на достаточно отдаленную перспективу и путей достижения этого состояния.***

Важно иметь в виду, что, хотя это определение довольно близко определению корпоративного стратегического планирования, само планирование в общественном секторе имеет существенно иную специфику по сравнению с корпоративным сектором.

Во-первых, муниципальное управление не тождественно бизнес-менеджменту по целевым установкам. Субъекты бизнеса преследуют в первую очередь

<sup>6</sup> Гапоненко А. Л., Панкрухин А. П. Стратегическое управление: Учебник. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 386.

<sup>7</sup> Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe / Healey P., Khakee A., Motte A., Needham B. (eds). London and Bristol : UCL Press, 1997. P. 286.

<sup>8</sup> Урбанистика. Городская экономика, развитие и управление: учебник и практикум для вузов / Л. Э. Лимонов [и др.]; под редакцией Л. Э. Лимонова. – Москва: Изд-во Юрайт, 2020. – С. 600.

цель максимизации прибыли, в то время как основная цель органов местного самоуправления – улучшение качества жизни населения (к этой установке мы еще не раз вернемся). Следовательно, по-разному выстраиваются целевые приоритеты и действуют разные механизмы их достижения.

Во-вторых, в бизнесе объект управления практически полностью подконтролен менеджменту – необходимо только учитывать внешние условия, в то время как в муниципальном (как, впрочем, и в государственном) управлении приходится иметь дело с разнообразными и развивающимися по собственным планам объектами, лишь немногие из которых прямо управляемы органами публичной власти. Отсюда – повышенная роль коммуникативных инструментов.

В-третьих, в бизнесе субъект и объект управления четко разделены. На муниципальном же уровне субъект управления – местное сообщество – также является частью объекта управления<sup>9</sup>, и поэтому муниципальное стратегическое планирование имеет некоторый оттенок вытаскивания Мюнхгаузеном себя за волосы из болота.

Именно эти особенности определяют многие специфические черты и проблемы муниципального стратегического планирования, которые в реальности порой еще и усугубляются особенностями правового регулирования и инерцией сложившихся традиций.

Стратегическое планирование воплощается в одном или нескольких официально утверждаемых **документах стратегического планирования**. Некоторые эксперты даже разделяют разработку документов и организацию стратегического планирования как две составляющих процесса стратегического планирования (соответственно «содержательную» и «технологическую»)<sup>10</sup>. Документы стратегического планирования содержат, как минимум, систему выработанных целевых ориентиров (приоритетов, направлений развития, целей, задач и т.п.), а часто – также и описание механизмов их достижения. Главный документ такого рода, содержащий ориентиры высшего уровня, принято называть **стратегией** социально-экономического развития или стратегическим планом, хотя возможны и иные названия (концепция, основные направления развития и др.). Прочие документы стратегического планирования, если они имеются, подчинены этому главному документу и тесно с ним увязаны. Поэтому нередко понятия «стратегическое планирование» и «разработка стратегии социально-экономического развития» отождествляются, хотя это не совсем корректно.

<sup>9</sup> В предельном случае принятия решений на сельском сходе или на местном референдуме, в котором участвуют все взрослые жители муниципального образования, субъект и объект управления оказываются полностью идентичны.

<sup>10</sup> Система муниципального управления: учебник / А.А. Васильев. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: КНОРУС, 2010. – С. 436.

## 1.2. Место стратегического планирования в системе планирования на местном уровне

В приведенном в разделе 1.1 определении стратегического планирования под «состоянием муниципального образования» понимается совокупность всех социальных и экономических процессов и явлений, происходящих на территории муниципального образования. Охарактеризовав объект стратегического планирования таким образом, мы отождествили понятие «муниципальное стратегическое планирование» с более специфическим понятием «стратегическое планирование социально-экономического развития муниципального образования». Такое отождествление обычно происходит по умолчанию; забегая вперед, укажем, что и в законодательстве Российской Федерации стратегическое планирование трактуется как планирование социально-экономического развития. И это обособляет стратегическое (социально-экономическое) планирование от иных видов планирования, практикуемых на том же уровне публичной власти, но имеющих иной объект.

Что это за иные виды планирования применительно к местному (муниципальному) уровню публичной власти? Обычно их выделяют два: территориальное (пространственное) планирование (объект – территория муниципального образования) и бюджетное планирование (объект – местный бюджет). Иногда к ним добавляют инфраструктурное планирование (объект – системы транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур муниципального образования), но это обособление небесспорно, так как инфраструктурные комплексы – органичные элементы экономической и социальной сфер, и инфраструктурное планирование вполне может рассматриваться как часть социально-экономического планирования<sup>11</sup>.

Все три вида планирования формируют – в идеале, конечно – единую систему, внутри которой выступают как подсистемы. Взаимосвязь между ними выражается главным образом в том, что в рамках одних подсистем устанавливаются ограничения либо задаются параметры, которые необходимо учитывать в рамках других подсистем. Направления и содержание этих связей схематично отображены на рисунке 1.

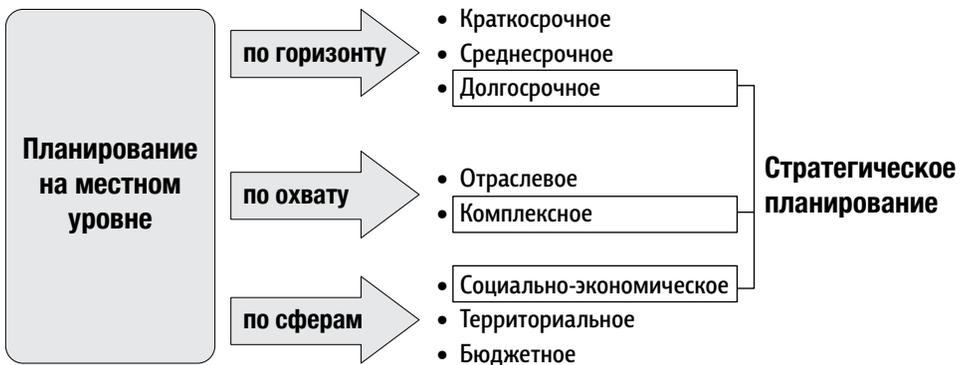
При этом не всякое социально-экономическое планирование является стратегическим. От прочих подвидов социально-экономического планирования стратегическое отличается *комплексностью* и *долгосрочностью* (эти его свойства также следуют из приведенного определения). Можно, например, планировать, в том числе на длительный период, развитие отдельных отраслей экономики или социальной сферы муниципального образования: культуры, образования, туризма, спорта и т. п. И, наоборот, можно разрабатывать комплексные межотраслевые планы на кратко- и среднесрочные периоды. И тот, и другой вид деятельности может занимать (и, как мы убедимся далее, занимает

<sup>11</sup> В то же время разработка документов инфраструктурного планирования (программ комплексного развития инфраструктур) в современной России регулируется Градостроительным кодексом Российской Федерации и увязана с генеральным планом (схемой территориального планирования) муниципального образования, то есть включена в контур территориального планирования. Также важно отметить, что субъектом инфраструктурного планирования могут выступать не только органы публичной власти, но и частные компании, что также отличает этот вид планирования как от социально-экономического, так и от территориального планирования.

Рисунок 1. Взаимосвязь подсистем в рамках системы планирования на местном уровне публичной власти



Рисунок 2. Место стратегического планирования в системе планирования на местном уровне публичной власти



в реальности) свое место *внутри* системы стратегического планирования – но не может эту систему *исчерпывать*.

Поэтому стратегическое планирование с точки зрения положения в системе планирования на местном уровне можно определить как ***долгосрочный сегмент комплексного социально-экономического планирования*** (рис. 2).

Сразу обратим внимание, что приведенное определение носит академический характер и отличается от «официального» определения стратегического планирования, присутствующего в Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Различия между этими двумя трактовками стратегического планирования подробно рассмотрены в разделе 3.2.

## 2. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Стратегическое планирование развития территорий и в частности муниципальных образований – относительно новое явление. Начало его практического применения обычно относят к 1980-м годам. Разумеется, это не означает, что до этого времени города вообще не были объектом планирования и развивались стихийно. Просто долгое время по умолчанию считалось, что городское планирование – это исключительно территориальное (пространственное) планирование (англ. urban planning). Объектами городского планирования служили функциональные зоны застройки, уличная сеть, коммуникации и прочие элементы пространства, но не социальные и экономические взаимоотношения, возникающие в этом пространстве. Многовековая практика городского территориального планирования породила множество теоретических концепций (от античной «Гипподамовой решетки» до «города-сада» Э. Говарда), моделей функционального зонирования городов и «знаковых» практических решений (перепланировка Парижа Ж. Османом при Наполеоне III, расширение Барселоны И. Серды, Бразилиа О. Нимейера и пр.). Но расширение объекта планирования от города как пространства до города как социально-экономической системы произошло сравнительно недавно, под влиянием теории и практики корпоративного планирования.

Перенос принципов и методов корпоративного стратегического планирования в сферу публичного управления был в первую очередь вызван стремлением повысить эффективность общественного сектора<sup>12</sup>. Имело значение также то обстоятельство, что в современной экономике возросла мобильность населения, капиталов, производств и прочих элементов городской жизни. В результате обострилась конкуренция территорий и в первую очередь городов за ресурсы, им стали нужны новые инструменты для привлечения и удержания таких ресурсов, а это, в свою очередь, потребовало «предъявления» долгосрочного видения своего развития. В каком-то смысле развитие муниципального

<sup>12</sup> J. Van Ravensway, R. E. Hamlin. Strategic Planning in U.S. Municipalities // *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 2015. (SI):55-70.

стратегического планирования – следствие возросшей в постиндустриальном обществе «субъектности» городов, укрепления их позиций как экономических акторов.

При переходе к разработке комплексных стратегий социально-экономического развития территорий оказалось, что долгосрочный горизонт (15-30 лет), на который традиционно разрабатывались документы территориального планирования, не всегда может быть выдержан в силу сложности объекта стратегирования, проблем с построением долгосрочных прогнозов в условиях быстро меняющегося окружения. В результате первые стратегии социально-экономического развития городов (англ. strategic plans), разрабатывавшиеся в конце XX века, в большинстве своем имели сравнительно короткий, близкий к среднесрочному горизонт планирования (5-7 лет) и были ориентированы на решение актуальных проблем городского развития, выявляемых посредством проведения SWOT-анализа и других аналогичных инструментов.

Постепенно, однако, приходило понимание, что без долгосрочного видения будущего города и, что не менее важно, без понимания общих ценностей, разделяемых городским сообществом и определяющих стратегический выбор при прохождении городом разного рода «развилки», стратегические документы оказываются не столь эффективны. Это дало толчок к разработке стратегий социально-экономического развития на более длительную, долгосрочную перспективу 10-20 лет (англ. comprehensive plans). В таких стратегиях фокус смещается в сторону обоснования долгосрочного видения, основанного на общих ценностях.

При этом распространение долгосрочных планов не означало отказа от среднесрочных: оба этих вида документов были в итоге встроены в единую систему. Внутри этой системы долгосрочные стратегии, как правило, содержат ценностные декларации и общие приоритеты развития, а среднесрочные стратегические документы конкретизируют эти приоритеты на «обозримые» горизонты планирования в виде системы целей и задач и «точечных» мероприятий. Реже встречается обратная ситуация, когда декларативные документы принимаются на среднесрочный период, а более детализированные планы рассчитываются на длительные сроки и корректируются по мере принятия новых среднесрочных документов.

И среднесрочные, и долгосрочные стратегии, как правило, имеют сходную структуру, включающую стратегическое видение, иерархически организованную систему целеполагания и систему показателей (индикаторов), на основе которых оценивается успешность стратегии в целом и ее целей и задач по отдельности. Эта «формула», естественным образом вытекающая из логики планирования, была воспринята и в России. Но во многих иных аспектах, как содержательных, так и формальных, муниципальные стратегии были и остаются весьма различными, отражая специфику территориальных сообществ, которыми и для которых они разрабатываются.

В частности, стратегии различаются исходя из основной «движущей силы» их разработки. В этом смысле можно выделить два основных их типа.

Первый тип – это **стратегии, разрабатываемые в рамках концепции «общественного договора»** с широким вовлечением городского сообщества в определение долгосрочных приоритетов развития. При подготовке таких

стратегий используются технологии выработки решений «снизу вверх» и сетевой принцип, предполагающий распределение ролей между многими организациями, фирмами и иными группами интересов. Стратегии этого типа чаще всего долгосрочные, так как предполагается, что результирующая интересов местного сообщества – более или менее постоянная во времени величина.

Ко второму типу относятся более «инструментальные» документы, отражающие **стратегию действий органов публичной власти**. Срок действия таких стратегий связан с электоральным циклом (поэтому они, как правило, среднесрочные) и нередко носит открыто «предвыборный» характер: некоторые из таких документов прямо позиционируются как «стратегия мэра»<sup>13</sup>. Но и разработка стратегий этого типа, как правило, не исключает различных элементов общественного участия – просто акцент делается на роли органов местного самоуправления как основных «драйверов» планирования.

Пример документа такого типа – Стратегический план города Оттавы, Канада (City of Ottawa Strategic Plan), содержащий основные направления развития города на среднесрочный период. В 2022 году завершилось действие очередного плана, рассчитанного на 2019-2022 годы<sup>14</sup>. Стратегический план позиционируется как своего рода «дорожная карта» деятельности Городского совета (представительного органа местного самоуправления) на период легислатуры его текущего состава, и срок его действия привязан к четырехлетнему сроку полномочий Совета. Этот статус отражен и в структуре плана: в каждом тематическом разделе, характеризующем один из приоритетов развития города, имеются подразделы, озаглавленные «Что мы собираемся сделать» (What we plan to do) и «Наши результаты в течение срока полномочий Совета» (Our outcomes during the Term of Council). Стратегический план в значительной мере декларативен: его ожидаемые результаты охарактеризованы на качественном уровне, без конкретных количественных показателей.

Конкретизация положений Стратегического плана происходит на уровне плановых документов, рассчитанных уже на более длительные сроки и содержащих конкретные мероприятия и количественные параметры результатов их реализации. Основным из них является «Официальный план города Оттавы» (Official plan for the City of Ottawa), совмещающий элементы документов пространственного и социально-экономического планирования. Актуальный Официальный план города Оттавы принят в 2003 году и рассчитан на период до 2036 года<sup>15</sup>.

Помимо различий в горизонте стратегического планирования и роли различных акторов (общества и власти) в их разработке, стратегии социально-экономического развития муниципальных образований могут различаться по степени комплексности. В этом смысле наряду с «классическими» комплексными стратегиями, охватывающими более или менее все значимые стороны социально-экономического бытия территории (что не исключает приоритизации этих сторон по степени важности), можно выделить **стратегии, формируемые вокруг**

<sup>13</sup> См., например, жилищную стратегию мэра Лондона: <https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/housing-and-land/tackling-londons-housing-crisis>

<sup>14</sup> Доступ по ссылке: [https://documents.ottawa.ca/sites/documents/files/strategic\\_plan\\_2019\\_2022\\_en.pdf](https://documents.ottawa.ca/sites/documents/files/strategic_plan_2019_2022_en.pdf)

<sup>15</sup> Доступ по ссылке: <https://ottawa.ca/en/planning-development-and-construction/official-plan-and-master-plans/official-plan/volume-1-official-plan>

**одного ключевого бизнес-проекта.** Такие стратегии исходят из идеи, что запуск такого «мега-проекта» будет иметь мультипликативный эффект и даст толчок к развитию всех отраслей экономики муниципального образования.

Практика выстраивания стратегии вокруг мега-проектов наиболее распространена в городах США, причем не только в малых, для которых это более естественно, но и в достаточно крупных. Сент-Луис, например, сделал ставку на развитие в качестве межрегионального медицинского центра, Сиэтл – на информационные технологии. В Европе популярны стратегии, в центре которых находятся проекты репрофилирования промышленных предприятий, в Восточной Азии – проекты строительства финансово-деловых кварталов в центральной зоне города. Такие стратегии предполагают активное использование инструментов публично-частного партнерства, концессии, долгосрочной аренды «стратегических» объектов. Заинтересованный бизнес играет активную роль в подготовке обосновывающих материалов к стратегии, включая технико-экономическое обоснование стратегических проектов. Примерами таких стратегий являются стратегии социально-экономического развития крупных агломераций США (Чикаго, Луисвилл, Даллас), «олимпийских городов» (Барселона, Атланта, Калгари), европейских старопромышленных центров, переживающих деиндустриализацию (Гамбург, Манчестер).

Отдельную категорию документов стратегического планирования составляют **«отраслевые» стратегические документы**, посвященные долгосрочному развитию какой-либо одной отрасли экономики или социальной сферы города (чаще всего – жилищной и транспортной сфер, но возможны и иные «специализации»). В силу их «специализированности» полноценными стратегиями социально-экономического развития такие документы назвать нельзя: обычно они и разрабатываются не обособленно, а в развитие «зонтичного» стратегического документа, который имеет, с одной стороны, более комплексный, и, с другой стороны, более общий и декларативный характер. К примеру, упомянутый выше Стратегический план города Оттавы конкретизируется, помимо Официального плана города Оттавы, в комплексе плановых документов, выделенных по отраслевому принципу и именуемых планами или «мастер-планами»<sup>16</sup> развития той или иной сферы жизни города. Среди них – мастер-план в связи с изменением климата (Climate Change Master Plan), мастер-план озелененных пространств (Greenspace Master Plan), инфраструктурный мастер-план (Infrastructure Master Plan), транспортный мастер-план (Transportation Master Plan), план социальных услуг (Human Services Plan) и другие.

В последние годы заметна тенденция увязки стратегий социально-экономического развития с концепциями устойчивого развития и иными схожими концепциями в рамках «зеленой повестки». Это отражается как в формулировках стратегических миссии или видения («процветающая зеленая экономика» и т. п.), так и в учете на этапе постановки задач всех ключевых компонент, необходимых для обеспечения долгосрочной устойчивости: технологической,

<sup>16</sup> В данном случае понятие «мастер-план» (Master Plan) используется в специфическом значении, отличном от более распространенного его понимания как рамочного стратегического документа, синтезирующего элементы социально-экономического и территориального планирования (см., например, Тузовский В.С. Становление понятия «мастер-план» в отечественной градостроительной теории и практике // Ноэма (Архитектура. Урбанистика. Искусство). – 2019. – № 3-С (3). – С. 29–43. Доступ по ссылке: [https://noema.nsuada.ru/archive/03\\_2019\\_03\\_S/03](https://noema.nsuada.ru/archive/03_2019_03_S/03)).

социальной, институциональной, экологической, градостроительной. Устойчивость выступает ценностным ориентиром и выражает консолидированное понимание приоритетов развития обществом, властью и бизнесом<sup>17</sup>. Такие стратегии в качестве целевых показателей часто используют показатели качества жизни, неравенства, инноваций, человеческого капитала, а также альтернативные валовому продукту интегральные индикаторы, например, «индекс истинного развития»<sup>18</sup>, «индекс счастья»<sup>19</sup> и др.

Еще одной тенденцией, возникшей в ответ на растущие темпы изменения внешних условий, является использование элементов **адаптивного стратегического планирования**<sup>20</sup>, которое также первоначально развивалось в рамках корпоративного планирования. Адаптивное стратегическое планирование предусматривает регулярное переосмысление стратегических целей и задач, а также корректировку механизмов и инструментов их достижения и решения. Одним из проявлений такого подхода является синтез элементов долгосрочного и среднесрочного стратегического планирования в рамках даже не единой системы, а единого документа, в котором первые этапы реализации стратегии прописываются более детально, а содержание последующих уточняется и конкретизируется по мере реализации стратегии. Отсюда еще один термин: «скользящее планирование» (англ. rolling planning, plan-as-you-go).

Рост популярности стратегического планирования развития территорий в мире закономерно привлек внимание международных организаций к этой сфере деятельности. Некоторые из них ведут мониторинг и методическую поддержку муниципального стратегического планирования в различных регионах мира. В частности, Центр компетенций в сфере публичного управления при Совете Европы осуществляет мониторинг стратегического планирования в европейских городах и готовит рекомендации на основе анализа лучших практик в этой сфере<sup>21</sup>. А в рамках Программы ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в 2010 году разработано краткое пошаговое руководство по стратегическому планированию развития городов<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Комаров В. М., Акимова В. В., Коцюбинский В. А., Земцов С. П. Сравнительный анализ подходов к разработке долгосрочных государственных стратегий в России и мире // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1.

<sup>18</sup> Talberth, J., Cobb, C. & Slattery, N. (2007). The Genuine Progress Indicator: A Tool for Sustainable Development. Oakland, CA: Redefining Progress.

<sup>19</sup> Доступ по ссылке: <https://gtmarket.ru/ratings/happy-planet-index>

<sup>20</sup> Доступ по ссылке: <https://www.bcg.com/publications/collections/your-strategy-needs-strategy/adaptive>

<sup>21</sup> Доступ по ссылке: <https://rm.coe.int/smp-strategic-municipal-planning/16807470ea>

<sup>22</sup> Citywide Strategic Planning: A step by step guide. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2010. Доступ по ссылке: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Citywide%20Strategic%20Planning%20%2C%20A%20step%20by%20step%20guide.pdf>

## 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

### 3.1. История стратегического планирования в России в контексте эволюции его правового регулирования

Стратегическое планирование – процесс в значительной мере творческий, и необходимая степень его правовой регламентации остается предметом дискуссий. Но очевидно, что муниципальные образования должны, как минимум, быть наделены правом участвовать в этом процессе. В этом отношении стратегическое планирование в России долго находилось в двойственном положении. С одной стороны, российские муниципалитеты активно занимались разработкой документов стратегического планирования с конца 1990-х годов, накопив богатый опыт. С другой стороны, правовые основания для этой деятельности до 2014 года были неочевидными.

Базовым законом, регулирующим деятельность органов местного самоуправления (в том числе по управлению социально-экономическим развитием), с середины 1990-х гг. до 2004 г. являлся Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 154-ФЗ). Этот закон не содержал понятий «стратегическое планирование» и «стратегия», но относил к числу вопросов местного значения муниципальных образований «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования», а к сфере исключительного ведения представительных органов местного самоуправления – «*принятие планов и программ развития* муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении».

С 2004 года на смену Закону № 154-ФЗ пришел одноименный Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), действующий по настоящее время. Данным федеральным законом к полномочиям органов местного самоуправления были отнесены «*принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития* муниципального образования» (статья 17); при этом, правда, само комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования

в число вопросов местного значения включено не было. Понятие «стратегическое планирование» в Федеральном законе № 131-ФЗ также изначально отсутствовало и было введено только в 2017 году, через три года после принятия Федерального закона № 172-ФЗ.

Таким образом, еще в 1995 году у российских муниципальных образований появились правовые основания для разработки пусть не стратегий как таковых, но планов и программ комплексного социально-экономического развития. Поскольку формат и содержание этих документов законодательно не были установлены, а потребность в стратегическом планировании назрела, во многих муниципальных образованиях разрабатывались документы, по сути аналогичные стратегиям, но официально называвшиеся в соответствии с буквой закона «программами комплексного социально-экономического развития». Примерно до конца 2000-х гг. среди документов стратегического планирования российских муниципальных образований доминировал именно этот формат.

Вместе с тем, уже с начала 2000-х гг. отдельные муниципалитеты стали разрабатывать документы, прямо именуемые стратегиями и стратегическими планами (планами стратегического развития). Первопроходцем обычно называют город Санкт-Петербург, разработавший свой стратегический план еще в 1997 году<sup>23</sup>, но это особый случай – Санкт-Петербург является городом федерального значения, имеющим статус субъекта Российской Федерации. Из муниципальных образований пионерами разработки стратегий (стратегических планов) выступили, что любопытно, не мегаполисы, а активные малые и средние города: Углич (Стратегия развития Угличского муниципального округа, 2001 г.), Апатиты (Стратегия социально-экономического развития города Апатиты, 2002 г.), Алексин (Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Алексин и Алексинский район Тульской области» на 2003-2012 гг., 2002 г.), Дзержинский (План стратегического развития города Дзержинского до 2020 года, 2003 г.), Муром (Стратегический план развития округа Муром, 2003 г.) и ряд других.

Эта деятельность муниципальных образований поначалу встречалась настороженно и в некоторых регионах даже вызывала вопросы со стороны надзорных органов как не соответствующая букве закона. Однако со временем такие претензии муниципалитетам предъявлять перестали, чему способствовало, в числе прочего, активное распространение практики стратегического планирования на региональном и федеральном уровнях. Уже к концу первого десятилетия XXI века более 100 территориальных образований страны (муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, макрорегионов) имели утвержденные стратегии или стратегические планы (без учета территориальных образований, продолжавших разрабатывать «программы комплексного социально-экономического развития»)<sup>24</sup>.

На ранних этапах становления практики стратегического планирования в стране не только правовое регулирование этой сферы было недостаточным, но и методическое сопровождение почти отсутствовало. Муниципалитетам

<sup>23</sup> Здесь и далее: полное название документов стратегического планирования и сведения о нормативных правовых актах, которыми данные документы были приняты или утверждены, приведены в Приложении.

<sup>24</sup> Данные Ресурсного центра по стратегическому планированию при МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (Санкт-Петербург).

приходилось искать оптимальные решения самостоятельно, методом проб и ошибок, опираясь в том числе на доступные сведения об опыте зарубежных коллег. Но уже в первом десятилетии XXI века появились первые обобщения отечественного опыта стратегического планирования и первые рекомендации в этой области, разрабатывавшиеся в основном независимыми организациями и экспертными институтами. И если, скажем, опубликованное в Новосибирске в виде монографии методическое руководство касалось разработки и анализа программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований<sup>25</sup>, то методические публикации Леонтьевского центра (Санкт-Петербург)<sup>26</sup> и Фонда «Институт экономики города» (Москва)<sup>27</sup> были прямо ориентированы на разработку муниципальных стратегических планов и стратегий.

Многие муниципалитеты в качестве методического ориентира для комплексного долгосрочного планирования использовали положения Федерального закона от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», несмотря на то, что этот закон регулировал только правоотношения, возникающие на федеральном уровне. Термины «стратегическое планирование» и «стратегия» в нем также отсутствовали, он был ориентирован на обеспечение разработки скорее прогнозов, чем планов и программ. В числе документов планирования в законе фигурировали только концепция и программы социально-экономического развития на долго-, средне- и краткосрочную перспективу, причем связь между долго-, средне- и краткосрочным планированием не раскрывалась. Основной вклад этого закона в формирование правового поля для стратегического планирования заключался в определении принципов государственного прогнозирования и установлении связи между прогнозированием и планированием.

Также в контексте обзора основных вех становления системы регулирования стратегического планирования на местном уровне следует упомянуть принятие в 1998 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации. В него было включено положение о долгосрочных целевых программах, формируемых органом местного самоуправления в соответствии с прогнозом социально-экономического развития территории и определяемыми на основе этого прогноза приоритетами. Впоследствии долгосрочные целевые программы были заменены в Бюджетном кодексе на муниципальные программы, инкорпорированные в 2014 году в систему документов стратегического планирования.

Термин «стратегическое планирование» был введен в российское правовое поле Указом Президента РФ от 12 мая 2009 года № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Под стратегическим планированием в Указе понималось «определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности». Там же была определена периодизация стратегического планирования: долгосрочная,

<sup>25</sup> Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований: научное издание / В. И. Псарев [и др.]; ред.: В. И. Псарева, Н. В. Сушенцева. – Новосибирск, 2010. – 511 с.

<sup>26</sup> Как разработать стратегический план. Практическое пособие. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2003. – 96 с.

<sup>27</sup> Методические рекомендации по формированию стратегии развития муниципального образования. – М: Фонд «Институт экономики города», 2009. – 85 с.

среднесрочная и краткосрочная. Однако на местный уровень действие Указа не распространялось.

Переломным моментом в истории правового регулирования стратегического планирования в России стало принятие Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В нем впервые было законодательно установлено, что стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется и на местном уровне. Пункт 2 статьи 1 Закона гласит: «Стратегическое планирование в Российской Федерации <...> осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований».

Через три года после принятия Федерального закона № 172-ФЗ перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в статье 17 Федерального закона № 131-ФЗ был дополнен «полномочиями в сфере стратегического планирования, предусмотренными Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ “О стратегическом планировании в Российской Федерации”»<sup>28</sup>. Одновременно с этим дополнением полномочие «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» из Федерального закона № 131-ФЗ было исключено.

В настоящее время Федеральный закон № 172-ФЗ – основной федеральный закон, регулирующий стратегическое планирование в стране, и единственный закон, регулирующий разработку стратегий на местном уровне.

Последней на сегодня вехой на пути правового оформления стратегического планирования на местном уровне стало утверждение Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633 «Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» (далее также – «Основы государственной политики»). «Основами государственной политики» был установлен ряд требований к организации стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, дополняющих и раскрывающих нормы Федерального закона № 172-ФЗ. В частности, было установлено, что порядок взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования определяется Президентом Российской Федерации, а цикл стратегического планирования – определяется сроком полномочий Президента Российской Федерации и един для всех участников стратегического планирования. Была провозглашена необходимость координации стратегического управления и мер бюджетной политики, а также необходимость строго соблюдать последовательность и единый порядок разработки документов стратегического планирования, причем расчет показателей стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, согласно «Основам государственной политики», должен вестись по единой методологии.

Но предусмотренные «Основами государственной политики» порядки и методологии пока не разработаны, и большинство положений этого документа еще не получили подкрепления и развития в иных нормативных правовых актах. В частности, по состоянию на первый квартал 2023 года не внесены необходимые изменения в Федеральный закон № 172-ФЗ, обеспечивающие

<sup>28</sup> Федеральный закон от 30 октября 2017 года № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

непротиворечивость законодательного регулирования стратегического планирования (в части перечня документов, имеющих статус документа стратегического планирования, длительности цикла стратегического планирования и др.). Поэтому на сегодня «Основы государственной политики» – скорее, документ, намечающий будущие направления развития системы стратегического планирования в стране.

### 3.2. Современное правовое регулирование стратегического планирования в России

Федеральный закон № 172-ФЗ не произвел революции в практике стратегического планирования развития территорий, сложившейся в России к середине 2010-х годов. Скорее, в нем был консолидирован и упорядочен накопленный к тому времени положительный опыт Российской Федерации, российских регионов и муниципальных образований в области комплексного долгосрочного планирования социально-экономического развития. Впрочем, опыт муниципальных образований учитывался в сравнительно меньшей степени: основное внимание Федеральный закон № 172-ФЗ уделил регулированию стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях публичной власти, а по отношению к местному уровню выступил, по сути, рамочным законом.

Глава 11 «Стратегическое планирование на уровне муниципального образования» – одна из самых коротких глав Закона. Она содержит всего одну статью (статья 39 «Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования»), которая делится на две части, причем первая часть носит отсылочный характер: в ней указано, что «Документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации»<sup>29</sup>. Вторая часть также весьма лаконична: «По решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования».

Таким образом:

- 1) зафиксирован приоритет логики бюджетного планирования над логикой комплексного социально-экономического планирования на местном уровне;

<sup>29</sup> Какие именно документы стратегического планирования относятся к «документам, необходимым для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях», в Федеральном законе № 172-ФЗ не указано. Но поскольку во второй части той же статьи Закона отдельно поименованы стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, логично предположить, что в первой части имеются в виду все остальные документы стратегического планирования, а именно: прогноз социально-экономического развития на среднесрочный или долгосрочный период, бюджетный прогноз на долгосрочный период и муниципальные программы. Все эти документы присутствовали в Бюджетном кодексе Российской Федерации до принятия Федерального закона № 172-ФЗ либо были включены туда после его принятия.

- 2) органы местного самоуправления сохранили высокую степень свободы при выборе подхода к разработке и реализации документов стратегического планирования.

Вместе с тем, некоторые новации, напрямую затрагивающие и в том числе ограничивающие деятельность муниципальных образований, Федеральный закон № 172-ФЗ все же ввел, а закреплённая в нем терминология заметно разошлась с академической трактовкой содержания стратегического планирования, изложенной в разделе 1.

В частности, в Законе введено следующее единое для всех уровней публичной власти определение стратегического планирования: «*Стратегическое планирование – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации*» (статья 2).

Таким образом, стратегическое планирование на всех уровнях публичной власти официально трактовано как совокупность четырех видов деятельности: целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. Каждому из этих видов деятельности сопоставлены разработка и принятие соответствующих документов стратегического планирования, закрытый список которых также определен Федеральным законом № 172-ФЗ. Закрепленное Законом соотношение видов деятельности в рамках стратегического планирования<sup>30</sup> с документами, в которых содержатся их результаты, представлено в таблице 1.

**Таблица 1.** Виды деятельности в рамках стратегического планирования и соответствующие им документы стратегического планирования на уровне муниципальных образований

| Вид деятельности | Определение  | Документы  |
|------------------|--|--|
| Целеполагание    | Определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития   | Стратегия социально-экономического развития  |
| Прогнозирование  | Разработка научно обоснованных представлений о рисках, направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития | Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный или долгосрочный период |
|                  |  | Бюджетный прогноз на долгосрочный период   |

<sup>30</sup> Определения приведены в соответствии со статьей 3 Федерального закона № 172-ФЗ в части, касающейся муниципальных образований.

Окончание таблицы 1

| Вид деятельности | Определение  | Документы  |
|------------------|--|--|
| Планирование     | Разработка и реализация планов в сфере социально-экономического развития, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития | План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития |
| Программирование | Разработка и реализация муниципальных программ   | Муниципальные программы  |

Как видим, установленная Федеральным законом № 172-ФЗ трактовка стратегического планирования существенно шире приведенных выше определений, используемых в академической и экспертной среде. Согласно Закону, в орбиту стратегического планирования вошли:

- не только плановые, но и прогнозные документы (а именно прогноз социально-экономического развития на среднесрочный или долгосрочный период);
- не только документы социально-экономического планирования, но и документы бюджетного планирования (а именно бюджетный прогноз на долгосрочный период);
- не только долгосрочные, но и среднесрочные документы (а именно прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период и муниципальные программы<sup>31</sup>).

Из четырех элементов, составляющих стратегическое планирование согласно Федеральному закону № 172-ФЗ, в наибольшей степени соответствуют академическому представлению о данном виде деятельности целеполагание и планирование. В меньшей степени это касается среднесрочного программирования, и более всего выходит за рамки академического представления прогнозирование<sup>32</sup>. Поэтому целесообразно различать стратегическое планирование «в широком смысле» (то есть в соответствии с Законом № 172-ФЗ) и «в узком смысле», имея в виду только целеполагание и долгосрочное планирование.

Такой «широкий» подход федерального законодателя очевидно обусловлен практической задачей построения единой внутренне взаимосвязанной системы планирования, обеспечения увязки долго-, средне- и краткосрочных плановых документов. Заметим, впрочем, что и эта логика не была проведена последовательно: документы территориального планирования, взаимоувязка с которыми прочих плановых документов не менее важна, в число муниципальных документов стратегического планирования не вошли<sup>33</sup>. При этом на федераль-

<sup>31</sup> План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования тоже, на наш взгляд, может быть отнесен к документам среднесрочного планирования. Но в Федеральном законе № 172-ФЗ срок, на который принимается этот документ, прямо не указан, и возможны различные трактовки. Подробнее об этом см. в разделе 8.2.

<sup>32</sup> В академической среде прогнозирование, как правило, трактуется как вид деятельности, тесно связанный со стратегическим планированием, но все-таки не относящийся к нему напрямую.

<sup>33</sup> Вопросы взаимоувязки документов стратегического (в широком смысле) и территориального планирования на местном уровне рассмотрены в разделе 5.1.

ном и региональном уровнях публичной власти стратегическое планирование в трактовке Федерального закона № 172-ФЗ включает в себя и долгосрочный сегмент территориального планирования (статьи 30 и 38 Закона).

Главный (де-факто) документ стратегического планирования на местном уровне в Федеральном законе № 172-ФЗ именуется «стратегия социально-экономического развития муниципального образования» (далее также – стратегия). Стратегия определена Законом как «документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период» (статья 3). Это определение в целом соответствует трактовке стратегии, принятой в теории планирования (см. раздел 1.1)<sup>34</sup>.

Среди новелл, введенных Федеральным законом № 172-ФЗ, следует упомянуть новую периодизацию планирования. Ранее в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2009 года № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» долгосрочная перспектива планирования составляла 10-20 лет, среднесрочная – 5-10 лет и краткосрочная – 3-5 лет. Теперь же статья 3 Федерального закона № 172-ФЗ закреплена следующая периодичность:

- отчетный период – отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному году;
- среднесрочный период – период, следующий за текущим годом, продолжительностью от 3 до 6 лет включительно;
- долгосрочный период – период, следующий за текущим годом, продолжительностью более 6 лет.

Таким образом, стратегия как документ долгосрочного планирования, согласно Закону, может разрабатываться на срок начиная с 7 лет. Установление такого короткого минимального срока может показаться нелогичным, однако вполне соответствует современным мировым тенденциям стратегического планирования – в частности, распространению принципов адаптивного планирования (см. раздел 2). При этом следует отметить, что «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» вступили в противоречие с этой нормой. Согласно «Основам государственной политики» цикл стратегического планирования на всех уровнях публичной власти определяется сроком полномочий Президента Российской Федерации. А этот срок, согласно статье 81 Конституции Российской Федерации, составляет 6 лет.

Важно также указать, что после принятия Федерального закона № 172-ФЗ и корректировки в соответствии с ним Федерального закона № 131-ФЗ право муниципалитетов разрабатывать плановые документы, не предписанные Федеральным законом № 172-ФЗ или иными нормативными правовыми актами (в частности, Градостроительным и Бюджетным кодексами Российской Федерации), оказалось под вопросом. К таким документам относятся и концепции, и отраслевые стратегии, и актуальные для моногородов комплексные

<sup>34</sup> Причины присутствующего в этом определении разделения «муниципального управления» и «социально-экономического развития муниципального образования» рассматриваются в разделе 4.4.

инвестиционные планы, и, например, стратегии развития городских агломераций<sup>35</sup>. Из самого Федерального закона № 172-ФЗ такой запрет не следует: закрытость перечня документов стратегического планирования, установленных Законом на местном уровне (как и на остальных уровнях), юридически означает только то, что не входящие в этот перечень плановые документы не получают официальный статус документов стратегического планирования и не подлежат включению в государственный реестр документов стратегического планирования<sup>36</sup>. Но исключение в 2017 году из Федерального закона № 131-ФЗ полномочия по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования с заменой его на полномочие по разработке документов, установленных Федеральным законом № 172-ФЗ<sup>37</sup>, сделало это ограничение вполне реальным.

Наконец, одна из важнейших новелл Федерального закона № 172-ФЗ – установление нового вида планового документа, получившего название «план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития» (далее также – план мероприятий по реализации стратегии, план мероприятий). Его задача – связывать документы долгосрочного планирования (стратегию) с документами среднесрочного планирования (муниципальными программами). Введение документа, реализующего эту ранее очевидно «проседавшую» функцию, следует расценивать положительно. Правда, в силу упомянутой выше «рамочности» Закона в отношении муниципальных образований статус плана мероприятий и требования к его разработке на местном уровне не были определены сколько-нибудь четко (подробнее о плане мероприятий см. раздел 8.2).

Также надо отметить, что несмотря на эту рамочность – или, скорее, вследствие ее – Федеральный закон № 172-ФЗ оказался несвободен от противоречий и двусмысленностей, в том числе в принципиальных для муниципального стратегического планирования вопросах. В частности, из Закона неясно, является разработка стратегии и плана мероприятий правом или обязанностью муниципальных образований. Как указано выше, часть 2 статьи 39 Закона гласит, что стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации *могут* разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться по решению органов местного самоуправления (в отличие от иных документов стратегического планирования, которые закреплены Бюджетным кодексом Российской Федерации как обязательные). На первый взгляд, из этого однозначно следует добровольность разработки этих документов для муниципальных образований. Однако ряд других положений Закона вступают в противоречие с диспозитивным характером этой нормы. Так, муниципальные программы, которые согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации<sup>38</sup> являются обязательными документами для всех муниципальных образований, согласно статье 3 Федерального закона № 172-ФЗ

<sup>35</sup> В соответствии с частью 9 статьи 32 Федерального закона № 172-ФЗ стратегии развития городских агломераций могут разрабатываться как стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации (подробнее см. раздел 6.5).

<sup>36</sup> Размещен на портале Государственной автоматизированной информационной системы «Управление». Доступ по ссылке: <http://gasu.gov.ru/stratdocuments>.

<sup>37</sup> Полномочия по разработке и реализации документов территориального и бюджетного планирования установлены другими пунктами Федерального закона № 131-ФЗ.

<sup>38</sup> Статьи № 172, 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

должны обеспечивать «наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования». А документом, определяющим цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования, согласно той же статье 3 Закона является стратегия социально-экономического развития. Получается, без стратегии невозможно разработать муниципальные программы, наличие которых обязательно, из чего следует, что заниматься разработкой стратегий социально-экономического развития муниципалитеты все же обязаны.

Этот вопрос остается неразрешенным в том числе и потому, что за период, прошедший со времени принятия Федерального закона № 172-ФЗ, развернутого официального комментария к нему, касающегося муниципального стратегического планирования, так и не появилось, как не появилось на федеральном уровне и методических рекомендаций по организации стратегического планирования на местном уровне. Это тоже – следствие рамочности Закона в его «муниципальной» части. Применительно к стратегиям субъектов Российской Федерации статьей 32 Федерального закона № 172-ФЗ установлено, что методическое обеспечение их разработки и корректировки осуществляется специальным федеральным органом исполнительной власти<sup>39</sup>, но применительно к муниципальным стратегиям аналогичной нормы в Законе нет<sup>40</sup>.

«Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» предусмотрен комплекс мер по научно-методологическому обеспечению стратегического планирования (применительно ко всем уровням публичной власти), но работы в этом направлении на сегодня далеки от завершения.

В этих условиях потребности муниципальных образований в разъяснении и раскрытии положений Федерального закона № 172-ФЗ удовлетворяются региональными органами государственного управления и независимыми организациями, разрабатывающими методические рекомендации по организации стратегического планирования в соответствии с Законом. Уже в середине 2010-х гг. во многих субъектах Российской Федерации были приняты документы такого рода – например, Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан (2015), Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образований Ленинградской области (2016), Методические рекомендации по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований Алтайского края (2016), Методические рекомендации по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области (2017).

<sup>39</sup> Во исполнение этой нормы Закона были разработаны «Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» (утв. приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2017 года № 132).

<sup>40</sup> При этом действуют общие нормы о полномочиях органов исполнительной власти Российской Федерации по методическому обеспечению стратегического планирования на всех уровнях публичной власти (пункт 6 части 3 статьи 10 Федерального закона № 172-ФЗ).

Уже по названиям приведенных документов видно, что их предмет различается: в одних случаях рекомендации затрагивают все аспекты стратегического планирования, в других – только разработку стратегий. Иногда ограничивается тип муниципальных образований, для которых разработаны рекомендации (в некоторых регионах, например, в Воронежской области, разработаны несколько видов методических рекомендаций для разных типов муниципальных образований). Степень детализации рекомендаций варьирует от указания общих принципов и подходов к разработке и реализации документов стратегического планирования до подробного изложения рекомендуемого содержания разделов стратегий с наглядными примерами и даже типовыми (модельными) формами стратегий и планов мероприятий. В содержательном отношении также имеет место значительная вариативность подходов как к трактовке неоднозначных положений Федерального закона № 172-ФЗ, так и к раскрытию тех аспектов стратегического планирования, которые не нашли отражения в Законе.

## 4. ЗАДАЧИ, ПРИНЦИПЫ, ИНСТРУМЕНТЫ И ТИПИЧНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

### 4.1. Задачи стратегического планирования

Стратегическое планирование – сложный комплексный процесс, в рамках которого может решаться целый ряд задач разного масштаба. Фактически, занимаясь стратегическим планированием, городское сообщество реализует *стратегическое управление* развитием муниципального образования. Исходя из решаемых задач и сама стратегия как инструмент стратегического планирования выполняет различные функции, связанные с ее использованием в стратегическом управлении.

**Задача 1.** Формирование приоритетов развития муниципального образования и путей их достижения

Наиболее очевидной задачей, напрямую вытекающей из сути стратегического планирования, является формирование приоритетов развития муниципального образования и путей их достижения – то есть разработка собственно стратегии как системы целевых ориентиров для развития муниципального образования на длительный период. Проще говоря, в стратегии содержатся развернутые ответы на два вопроса:

- 1) каким мы (местное сообщество) хотим видеть наше муниципальное образование через столько-то лет?
- 2) какие действия и в какой последовательности надо для этого предпринять?

Отсюда следует, что стратегия обладает характеристиками долгосрочной *программы* – то есть инструмента программно-целевого управления. Это обуславливает наличие у стратегии определенного временного горизонта, системы целей и задач, необходимость мониторинга и оценки ее реализации на основе системы показателей, а также ее взаимосвязь с другими элементами многоуровневой и многокомпонентной муниципальной системы планирования. Непродуманность таких связей, неразработанность обеспечивающих их

механизмов – главные причины низкой результативности многих утвержденных муниципальных стратегий.

**Задача 2.** Мобилизация местного сообщества,  
выстраивание (упорядочение) отношений внутри сообщества

Задачи стратегического планирования не ограничиваются получением ориентира для развития в виде разработанной стратегии. Приведем в этой связи нестандартное определение стратегического планирования, данное британскими экспертами: «*интерактивный социальный процесс, предусматривающий формирование позиции и построения “сюжетов”, помогающих мобилизовать и координировать деятельность многих сторон в процессе совместного использования властных полномочий... по управлению городскими территориями*»<sup>41</sup>.

Это определение трактует стратегическое планирование как самоценный процесс. «Материальный» результат (документы стратегического планирования), безусловно, важен, но **процесс разработки этих документов обладает самостоятельной ценностью** как способ мобилизации местного сообщества, выявления существующих точек зрения на перспективы и пути развития муниципального образования и генерации новых идей. И даже если документы по каким-то причинам не будут разработаны или утверждены, этот опыт не пройдет даром, так как участникам процесса планирования удастся согласовать или, как минимум, зафиксировать позиции по тем или иным вопросам общегородского значения. Особенно значима «коммуникативная» роль стратегического планирования в российских городах, где подобное обсуждение зачастую является практически единственной возможностью для носителей разных представленных в городе интересов выслушать друг друга. Таким образом, к числу задач стратегического планирования следует отнести мобилизацию местного сообщества, выстраивание или упорядочение отношений между общественностью, бизнесом, государством и иными акторами, составляющими это сообщество.

И коль скоро стратегическое планирование – это процесс социальный, предполагающий выявление и согласование различных мнений о желаемом будущем муниципального образования, стратегия как проекция этого процесса представляет собой результирующую этих мнений, некий компромисс. Иными словами, стратегия – это своего рода «*общественный договор*».

**Задача 3.** Упорядочение местной правовой базы  
и системы управления

К другим важным задачам стратегического планирования, имеющим характер «внешних эффектов», нужно отнести упорядочение местной правовой базы и системы управления (в том числе планирования). Поскольку стратегия – основополагающий плановый документ, запуск процесса ее разработки предполагает инвентаризацию всех документов, регламентирующих управление на местном уровне в различных сферах. И нередко при этом выявляются противоречия и пробелы, на которые раньше не обращали внимания.

<sup>41</sup> Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe / Healey P., Khakee A., Motte A., Needham B. (eds). London and Bristol : UCL Press, 1997. P. 286.

Типичная проблемная зона в этом смысле – взаимное соответствие документов социально-экономического и территориального планирования. Зачастую эти документы готовятся разными структурно-функциональными подразделениями муниципальной администрации, которые действуют автономно и порой даже опираются на разные оценки и прогнозы ключевых параметров развития муниципального образования.

В дальнейшем, в ходе ее реализации стратегия будет играть роль «организующего начала» для всей системы планирования в муниципальном образовании.

Таким образом, стратегия исходя из этой задачи является *основой для согласования видов планирования*.

#### **Задача 4.** Формирование и продвижение образа (бренда) муниципального образования

Наряду с управленческой и коммуникативной ролями стратегическое планирование играет имиджевую роль. В самом деле, если стратегия декларирует желаемое будущее, значит, она, помимо прочего, продвигает определенный образ муниципального образования (в идеале – его сформированный бренд), позиционирует муниципальное образование перед теми или иными группами «потребителей» его благ – потенциальными мигрантами, инвесторами, туристами и др., а также перед собственными жителями (см. задачу мобилизации местного сообщества). Отсюда еще одна, не последняя по важности, задача стратегического планирования – формирование и продвижение образа (бренда) муниципального образования.

Стратегию, таким образом, можно рассматривать еще и как *маркетинговый инструмент*.

Многие стратегии зарубежных городов (например, Глазго, Бильбао, Эдинбурга, Гонконга) по сути являются маркетинговыми стратегиями: они сфокусированы на позиционировании и продвижении города среди потенциальных целевых аудиторий с перспективным выходом на формирование или модернизацию бренда города.

#### **Задача 5.** Позиционирование муниципального образования в отношениях с внешними акторами

В российских условиях немаловажное значение имеет роль стратегического планирования как способа позиционирования муниципального образования в отношениях с внешними по отношению к органам местного самоуправления акторами – в первую очередь, с крупным бизнесом и влиятельными общественными организациями. Эта роль, на первый взгляд, близка имиджевой (маркетинговой), но в данном случае «продается» не образ муниципального образования, который содержится в стратегии, а сам факт наличия стратегии, качество ее подготовки и реализации.

Предполагается, что муниципалитеты, обладающие стратегией, тем более, качественной и успешно реализуемой – при прочих равных условиях более надежные партнеры. Для крупных инвесторов наличие у муниципального образования грамотной стратегии может положительно повлиять на принятие решения об инвестировании на территории такого муниципального образования.

В этой логике стратегию можно трактовать как *аргумент в отношениях с внешними акторами*.

## 4.2. Общие принципы стратегического планирования

При решении задач стратегического планирования субъекты планирования опираются на некоторые *общие принципы*, полезность которых доказана международной и теперь уже и российской практикой. Основные принципы можно сформулировать как «принцип гибкости и непрерывности планирования» и «принцип общественного участия».

### Принцип гибкости и непрерывности планирования

До сих пор к стратегическому планированию многие относятся скептически на том основании, что невозможно точно спланировать развитие муниципального образования на сколько-нибудь длительный срок, в особенности в современной России с ее непостоянством экономических, правовых и прочих факторов развития. Скептики неявно исходят из того, что стратегия – директивный документ, жестко определяющий цели и задачи и опирающийся на некие неизменные, фиксированные индикаторы. В действительности же **реализация стратегии – гибкий индикативный процесс**, в рамках которого стратегия подвергается оценке и корректировке по итогам оценки, причем коррективы могут вноситься не только в механизмы реализации стратегии и иных документов стратегического планирования, но и в сами целевые установки, прописанные в документах (подробнее об этих процедурах – в разделе 8.4). Основаниями же для корректировки могут служить как выявленные проблемы содержания стратегии и связанных с ней документов, так и изменившиеся внутренние или внешние условия.

Отсюда следует, что процесс определения местным сообществом желаемого состояния муниципального образования и путей его достижения – то есть стратегическое планирование как таковое – не завершается с принятием стратегии и иных документов стратегического планирования, а продолжается фактически весь период действия принятых документов. Процесс реализации стратегии неотделим от собственно планирования. По этой причине не вполне корректно называть стратегию конечным результатом стратегического планирования, как это часто делается – это скорее промежуточный его результат, а также рабочий инструмент этого процесса. **Подлинным же конечным результатом стратегического планирования является достижение поставленных целей и решение поставленных задач.**

В то же время отход от жестко детерминированной модели управления не означает полного отказа от программно-целевого принципа, иначе стратегия превратится в ни к чему не обязывающую декларацию. «Жесткие» компоненты организации планирования лишь дополняются «мягкими» элементами, но не заменяются ими. Нахождение и поддержание оптимального баланса между этими составляющими составляет одну из важнейших задач разработчиков и исполнителей стратегии.

Принципиально также, что в условиях социально-экономических кризисов и прочих форс-мажоров значение стратегического планирования на местном уровне, вопреки распространенному мнению, не снижается, а возрастает. Кратко- и среднесрочные меры, спонтанно предпринимаемые в ответ на изменения социально-экономической ситуации, также нуждаются в едином целеполагании

и стратегическом видении, иначе их результирующая рискует оказаться равной нулю, а то и сыграть в минус для муниципального образования. Кроме того, экономический спад заставляет ускорить проведение преобразований, в том числе непопулярных, которые при благоприятной экономической конъюнктуре откладывались – а для этого также необходимы четко сформулированные стратегические цели и приоритеты развития.

### Принцип общественного участия<sup>42</sup>

В разделе 1.1 было продекларировано, что субъектом стратегического планирования является все местное сообщество. Но из этого тезиса, строго говоря, еще не следует необходимость подключать к этому процессу кого-то за пределами органов местного самоуправления. Несложно выстроить силлогизм: коль скоро органы местного самоуправления согласно законодательству выражают интересы населения, делегировавшего им право принимать решения от своего имени, значит, они имеют право в числе прочего и единолично заниматься стратегическим планированием от лица избравших их граждан. Нередко подобную логику в явной или завуалированной форме выражают и сами местные управленцы, обосновывая нежелание подпускать сторонних акторов чересчур близко к разработке стратегических документов.

На самом деле, сегодня общепринятым является представление, что вовлечение населения в принятие решений об управлении на местном уровне (и в частности в стратегическое планирование) – это, прежде всего, реализация их права. В особенности, когда речь идет о городах и вообще достаточно крупных муниципальных образованиях, где дистанция между рядовыми жителями и властью объективно велика. Идея о наличии у горожан такого права восходит к книге французского социолога-неомарксиста Анри Лефевра «Право на город», написанной в 1968 году<sup>43</sup>. Лефевр, собственно, и противопоставлял город деревне в том смысле, что деревня, которая непосредственно строится ее жителями-владельцами земли и где «все друг друга знают», соответствует запросам жителей куда больше, чем город – запросам горожан, у которых фактически отобрали право обустраивать свою среду в пользу крупного бизнеса и властей. Лефевр призывал к возвращению горожанам прав на среду, в которой они живут – их «права на город». В право на город он включал два отдельных права – право на присвоение и право на соучастие. Право на присвоение, по Лефевру – это право на использование городских территорий так, как горожане хотят их использовать. Об этом праве не стоит забывать, но в контексте стратегического планирования развития городов более важным является право на соучастие. Любое городское планирование подразумевает изменение среды, образа жизни горожан, и многократно это относится к стратегическому планированию.

Поэтому одно из главных (если не самое главное) условий успешной организации стратегического планирования – **обеспечить непосредственное вовлечение в этот процесс всех желающих в нем участвовать**. В некотором роде это возвращение местному самоуправлению его изначального смысла самоуправления.

<sup>42</sup> Раздел написан при участии И. Ф. Федцова.

<sup>43</sup> H. Lefebvre The Right to the City, 1968, 1996 (English translation). Доступ по ссылке: <https://theanarchistlibrary.org/library/henri-lefebvre-right-to-the-city>

Вовлечение жителей в процесс стратегического планирования должно быть максимально широким и может происходить на разных стадиях процесса и в различных формах. В англоязычной традиции принят термин *public participation*, что обычно переводится как «общественное участие». «Общественное» здесь относится не только к общественным организациям, но и к бизнесу, и к научным организациям, и к одиночкам-активистам, и даже к государству в лице его структур, представленных на территории – иными словами, ко всем без исключения жителям муниципального образования, как объединенным в группы, так и индивидуумам. Иногда к ним применяется обобщающий термин «стейкхолдеры» – носители тех или иных интересов. Для разных групп стейкхолдеров конкретные формы вовлечения могут различаться – об этом подробнее в разделе 6.

Но не следует воспринимать общественное участие как уступки гражданам, на которые власти вынуждены идти во имя реализации высокой цели защиты прав граждан. Это «улица с двусторонним движением», и муниципалитет также может извлечь выгоды из грамотного привлечения жителей к управленческим процессам. Ведь жители – это отнюдь не только некомпетентные жалобщики и «городские сумасшедшие», как порой пытаются представить положение дел местные чиновники. Среди них немало специалистов, обладающих знаниями и компетенциями, которых недостает у работников администрации, людей, способных предложить нестандартные решения известных проблем. И сам по себе взгляд на местные проблемы «изнутри», с ракурса, недоступного местной администрации, привыкшей смотреть на ситуацию «сверху», полезен и имеет «освежающий» эффект.

Следует также подчеркнуть, что, делегируя гражданам часть полномочий по стратегическому планированию, власти одновременно делятся с ними и ответственностью. При наличии возможностей соучастия у жителей в дальнейшем будет меньше моральных прав предъявлять властям претензии за те или иные неудачные, с их точки зрения, стратегические решения.

Активное участие жителей в стратегическом планировании важно и для самого местного сообщества. В процессе обсуждения проекта стратегии люди, представляющие разные сегменты этого сообщества, лучше узнают друг друга, завязывают новые контакты, формируют социальные связи, которые в дальнейшем могут пригодиться и для совместного решения иных задач. Как отмечает в этой связи один из ведущих международных экспертов в области местного самоуправления Э. Маркварт, «стратегическое планирование помогает преодолеть разобщенность и может стать толчком к развитию гражданского общества и более активному участию жителей в местном самоуправлении в широком смысле»<sup>44</sup>.

Далее Э. Маркварт обращает внимание, что и сама стратегия тем более «политически устойчива», чем «шире и институционализированнее участие жителей в процессе стратегического планирования»<sup>45</sup>. В самом деле, стратегия, еще в ходе разработки обсужденная на многочисленных дискуссиях с участием десятков и сотен (а в крупных городах – и тысяч) жителей, приоб-

<sup>44</sup> Маркварт Э. Участие жителей в стратегическом планировании – обременительная обязанность или нераскрытый потенциал? // Вестник экспертного совета. – 2017. – № 2 (9). – С. 27.

<sup>45</sup> Там же.

ретаает большой «политический вес» по сравнению со стратегией, кулуарно разработанной муниципальной администрацией и вынесенной на публичные слушания в готовом виде. От такого документа сложнее «отмахнуться», сделав вид, что его не было, как нередко случается, особенно при смене муниципального руководства.

В идеале общественность может не только «вовлекаться» в процесс стратегического планирования, но и выступать в роли инициатора этого процесса. В России в силу слабости общественных институтов эта практика не получила широкого распространения.

### 4.3. Инструменты стратегического планирования

В процессе стратегического планирования субъектам планирования приходится использовать широкий арсенал управленческих инструментов. «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» выделяют два основных инструмента системы стратегического планирования, а именно «индикативное планирование, предусматривающее формирование комплекса согласованных показателей, характеризующих состояние и цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности» и «проведение балансовых расчетов и разработка на их основе мер для достижения поставленных целей и их ресурсной обеспеченности» (п. 29 «Основ государственной политики»).

При этом в пункте 31 «Основ государственной политики» отмечено, что актуализация показателей, используемых в процессе стратегического планирования, проводится с учетом «оценки необходимости и достаточности ресурсов, осуществляемой в том числе с использованием балансовых расчетов», а в пункте 33 – что балансовые расчеты, как правило, применяются «для обеспечения наибольшей эффективности использования ресурсов при достижении поставленных целей». Из этих формулировок можно заключить, что инструмент балансовых расчетов как минимум может привлекаться: а) при формировании (актуализации) целевых показателей, б) при выборе путей достижения поставленных целей.

Но сфера применения балансовых расчетов представляется гораздо более широкой. Наряду с решением указанных задач балансовые расчеты могут быть использованы для:

- обоснования системы целеполагания документа стратегического планирования;
- проведения сценарных расчетов и выбора оптимального сценария;
- обоснования системы целевых показателей документа стратегического планирования и их численных значений;
- обоснования включения конкретных мероприятий в план мероприятий по реализации стратегии;
- обоснования внесения изменений в документы территориального планирования, программы комплексного развития коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры.

Разумеется, помимо инструментов, отнесенных «Основами государственной политики» к основным, в процессе стратегического планирования могут применяться и иные инструменты. Опираясь на практический опыт муниципальных образований, можно указать следующие их виды:

- анализ;
- социологические инструменты (анкетирование, фокус-группы, модерирование дискуссий);
- прогнозирование;
- моделирование (в том числе сценарное);
- мониторинг;
- оценка (различных типов).

И этот список далеко не полон, так как стратегическое планирование в силу его многократно здесь подчеркнутой творческой природы открыто для любых, сколь угодно нестандартных исследовательских методов и соответствующих инструментов. В разделе 7 особенности применения этих и других инструментов стратегического планирования рассмотрены по мере их «подключения» на разных этапах разработки стратегии.

#### 4.4. Типичные проблемы стратегического планирования

Как показывает опыт стратегического планирования в том числе в России, разработчики стратегий практически обречены на столкновение с рядом типичных проблем. Эти проблемы можно сформулировать в виде «развилки» (или/или), ставящих разработчиков перед необходимостью выбора или поиска средней линии. И далеко не во всех случаях существует единственный «правильный» ответ на эти вопросы.

##### **Стратегия населенного пункта или муниципального образования?**

Двусмысленность может возникнуть уже на самом старте. Для какой территории, собственно, разрабатывается стратегия? В обиходе мы часто говорим о стратегиях развития городов; эту формулировку можно встретить и в официальных источниках. Между тем, согласно статье 39 Федерального закона № 172-ФЗ, на местном уровне может разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться стратегия социально-экономического развития *муниципального образования*. То есть объектом стратегического планирования является территория муниципального образования, а не города как населенного пункта.

Это различие непринципиально, если граница городского округа или поселения совпадает с границами города. Стратегия социально-экономического развития городского округа «город Рязань» с полным правом может именоваться (и именуется) «Стратегией социально-экономического развития города Рязани» – по сути это она и есть. Но как быть, если границы города как населенного пункта и городского округа (поселения) как муниципального образования расходятся?

Для городских поселений это расхождение, как правило, некритично, так как обычно территории поселений за пределами их центров существенно уступают центрам по населению и экономическому потенциалу. Не то для городских округов. В некоторых субъектах Российской Федерации, например, в Свердловской и Сахалинской областях, уже с момента вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ городские округа были образованы на территориях административных районов, значительно превосходящих территории городов, являющихся их центрами. Еще больше таких случаев стало в последние 8 лет, когда развернулся процесс массового преобразования муниципальных районов в городские, а затем и в муниципальные округа (особенно усилившийся после отмены в 2019 году законодательного запрета на нахождение в составе городского округа нескольких городских населенных пунктов). В современной Московской области лишь немногие города занимают бóльшую часть территории городских округов, центрами которых они являются, а некоторые центры не доминируют в своих округах и по численности населения.

Понятно, что стратегия социально-экономического развития Наро-Фоминского городского округа – это совсем не то же самое, что стратегия социально-экономического развития города Наро-Фоминска, так как, помимо собственно Наро-Фоминска, покрывает всю территорию бывшего Наро-Фоминского района с городами Апрелевка и Верея, двумя рабочими поселками и двумя сотнями сельских населенных пунктов. В свою очередь, город Наро-Фоминск (как и Апрелевка с Вереей), утратив статус отдельного муниципального образования, естественно, потерял и право самостоятельно разрабатывать документы стратегического планирования. Но свои интересы и приоритеты развития у потерявших «субъектность» городов никуда не делись – и они совершенно не обязаны во всем совпадать с интересами и приоритетами соответствующих городских округов.

На региональном уровне субъект и объект стратегического планирования могут не совпадать. Часть 9 статьи 32 Закона № 172-ФЗ предусмотрено право субъекта Российской Федерации разрабатывать стратегии социально-экономического развития «части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития». К сожалению, аналогичная опция разработки стратегии для части территории муниципального образования в Законе не предусмотрена.

Поэтому единственным на сегодня вариантом решения этой проблемы является **выделение в структуре стратегий городских и муниципальных округов разделов, посвященных направлениям, целям и задачам развития отдельных населенных пунктов** (в том числе бывших поселений). Более того, ничто не мешает разработать продукт под названием «Стратегия социально-экономического развития города Наро-Фоминска» как составную часть Стратегии социально-экономического развития Наро-Фоминского городского округа (например, как отдельный том в ее составе или приложение к ней). Благо, в отношении компоновки содержания стратегий у муниципальных образований имеется полная свобода действий.

## Декларация или программа?

Выше упоминалась разноплановость стратегии как документа: с одной стороны, это декларация «какими мы хотим быть», играющая во многом имиджевую, маркетинговую роль, с другой стороны – программа действий с установленными количественными ориентирами и инструментами их достижения (пусть и предполагающая определенную степень гибкости и адаптивности). На практике баланс между этими «ипостасями» стратегии выстраивается по-разному, и можно говорить о двух традициях.

Так, для многих западных (в особенности американских) стратегий характерен уклон в декларативность; роль стратегии как «мобилизующего начала» превалирует в этой традиции над управленческой функцией. Сам «жанр» текста стратегии при таком подходе ближе к манифесту, чем к официальному документу: используются лозунги, яркие эпитеты, метафоры, многочисленные иллюстрации, делающие стратегию более наглядной и доступной для населения. Часто в стратегию как таковую при декларативном подходе включаются только цели самого высокого порядка, а ориентированные на их достижение более «прозаические» задачи выносятся в отдельные программные документы (нередко среднесрочные). В таких случаях обычно используется термин «рамочная стратегия» (англ. framework strategy).

В России, напротив, силен уклон стратегического планирования в «управленческую» сторону. Во многом в силу традиции, когда основным документом долгосрочного планирования была так называемая «программа комплексного социально-экономического развития» (см. раздел 3.1), укрепилось представление о стратегии как о той же муниципальной программе, только более объемной и рассчитанной на длительный период реализации. Это проявляется не только в языке изложения (мало заботящемся о доходчивости), но и в структуре системы целеполагания, нередко включающей задачи частного порядка и даже конкретные мероприятия, характерные для муниципальных программ.

В последние годы ситуация, впрочем, меняется, отчасти под влиянием распространения моды на технологии городского маркетинга: стратегии ответственных муниципальных образований «поворачиваются лицом к жителям». Иногда оба упомянутых подхода «примиряются»: параллельно разрабатываются полная «рабочая» версия стратегии и ее краткая «презентационная» версия (часто в формате не текстового документа, а электронной презентации). К примеру, такая версия была разработана в дополнение к полной версии Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года. По словам разработчиков, целью разработки презентационной версии было «создать понятный и интересный текст с инфографическими визуализациями, который обеспечит формирование понятного образа будущего и базовых сценариев развития города, предлагаемых стратегией». Презентация была призвана заинтересовать людей разного возраста и социального статуса и сподвигнуть их к ознакомлению с полным текстом стратегии, опубликованным на специально созданном сайте [www.samara2025.ru](http://www.samara2025.ru).

## **Все сферы жизни муниципального образования или только сферы муниципальных компетенций?**

Должна ли стратегия включать в себя цели и задачи, для решения которых необходимо выйти за рамки полномочий органов местного самоуправления (вопросов местного значения)? Казалось бы, ответ должен быть очевидно положительным исходя из приведенных в разделе 1 определений субъекта и объекта стратегического планирования. Ведь стратегия – продукт деятельности всего городского сообщества, а не только органов местного самоуправления и даже не только органов публичной власти, в ее орбите находится весь комплекс социально-экономического «бытия» муниципального образования. Ее сведение к долгосрочной программе действий муниципальной администрации по решению вопросов местного значения противоречит ее духу как общегородского документа.

Но эта логика вступает в противоречие с тем фактом, что утверждают стратегию в конечном счете органы местного самоуправления. Получается, подписываясь под стратегией, содержащей цели и задачи, не входящие в его компетенцию, муниципалитет берет на себя обязательства, обеспечить выполнение которых он заведомо не может. Как быть?

Федеральный закон № 172-ФЗ не дает четкого ответа на вопрос, может ли содержание стратегии выходить за пределы сферы компетенции органов местного самоуправления. С одной стороны, статьей 6 Закона к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования отнесены разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования *по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления*. С другой стороны, 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 этой формулировке понятий «муниципальное управление» и «социально-экономическое развитие муниципального образования» логично трактовать как указание на комплексный характер стратегии, выводящий ее за установленные в статье 6 рамки полномочий органов местного самоуправления.

Это одна из главных, если не самая главная дилемма стратегического планирования на местном уровне. Разработчики стратегий, как правило, в той или иной мере ее осознают. К примеру, в Стратегии социально-экономического развития города Рязани до 2030 года указано: «Ряд стратегических задач, определенных настоящей стратегией, не относится к полномочиям местного самоуправления, в связи с чем требуется подключение к реализации данных задач исполнительных органов государственной власти Рязанской области...». При этом механизмы обеспечения этого подключения в стратегии не раскрываются. Также можно заметить, что в этой формулировке упоминаются задачи, входящие в сферу компетенции субъекта Российской Федерации, но не упоминаются задачи, решаемые бизнесом и некоммерческими организациями – а они тоже вполне могут (пожалуй, что и должны) присутствовать в стратегии.

Вместе с тем, эта дилемма не является неразрешимой. Ее можно решить на этапе реализации стратегии, стимулируя немунципальных акторов

включаться в реализацию в части «своих» задач. Методы такого стимулирования рассмотрены в разделе 8.3.

Но есть и более формальный, «технический» – но в итоге не менее действенный способ решения проблемы еще на этапе формирования системы целеполагания стратегии. Он заключается в **переформулировании задач, выходящих за рамки компетенции местного самоуправления**, в духе «содействия», «обеспечения», «создания условий для...» и пр. Не «Реконструкция городской больницы», а «Содействие реконструкции городской больницы», не «Открытие в вузах новых специальностей, соответствующих запросам предприятий города», а «Проведение консультаций с вузами по вопросу открытия новых специальностей, соответствующих запросам предприятий города» и т.п. По сути это обозначение роли муниципалитета как инициатора и модератора, организующего и сопровождающего взаимодействие разных акторов на территории муниципального образования, что не идет в разрез с его компетенциями, закрепленными Федеральным законом № 131-ФЗ.

В современных условиях общей «турбулентности» внешних факторов еще более укрепляется роль муниципалитета как «кризисного менеджера», способного генерировать нестандартные решения как ответ на множащиеся вызовы. Пандемический кризис 2020-2021 годов и санкционное давление 2022-2023 годов дали нам много таких примеров. И эти решения тоже не всегда могут укладываться в узкие рамки исполнения полномочий по решению вопросов местного значения.

### **«Обо всем понемногу» или фокус на главном?**

Наиболее распространенный подход к формированию структуры стратегии явно или неявно опирается на точку зрения, что существует некий набор приоритетов, актуальный для любого муниципального образования. Исходя из этой логики, направления развития и цели верхнего уровня охватывают широкий, если не исчерпывающий набор сфер жизни, которые признаются равнозначными, а реализация стратегии представляет собой более или менее параллельное продвижение по пути достижения каждой цели. Различия, отражающие местную специфику и особенности уникального стратегического видения, появляются уже в целях и задачах более низкого уровня.

Но есть и альтернативный подход, в соответствии с которым **стратегия – это, в первую очередь, система приоритетов**, и поэтому допустимо и даже желательно акцентировать самые важные для муниципального образования проблемы, вынося соответствующие направления/цели на высший уровень в иерархии целеполагания. Это может быть, например, комплекс задач развития некоторой приоритетной отрасли – туристической, информационной, образовательной и т.п. А может быть – и некий масштабный инвестиционный проект или несколько взаимосвязанных проектов, вокруг которых строится реализация стратегии и, соответственно, развитие муниципального образования в целом. Это не означает, что прочие аспекты городской жизни выносятся за рамки стратегии – просто они рассматриваются в привязке к центральному проекту, и их развитие тем или иным образом увязывается с успехом проекта как общей «точки роста». Для этого, разумеется, проект должен обладать сильным мультипликативным эффектом, способностью «вытянуть» другие отрасли экономики.

Например, в малом городе, обладающем выгодным географическим положением, реализация проекта строительства крупного транспортного объекта (моста, железнодорожной станции, морского порта) способна стать мощным фактором экономического роста и роста инвестиционной привлекательности. Как следствие, появятся новые рабочие места, вырастут налоговые поступления в бюджет – значит, у бюджета расширятся возможности для реализации социальных программ. Рост инвестиций активизирует развитие малого предпринимательства, интенсифицируется городская жизнь, улучшится качество среды – возрастет привлекательность города для новых квалифицированных кадров и т.д. Вся стратегия таким образом вполне укладывается в «бизнес-план» реализации этого «мега-проекта».

«Мега-проект» не обязательно должен быть связан со строительством какого-то объекта. Проведение крупного мероприятия (Олимпиады, чемпионата по футболу и т.п.) также может стать тем смысловым стержнем, вокруг которого строится стратегия. Более того, если такое событие ожидается, оно в известном смысле обрекает стратегическое планирование на проектный подход: было бы странно оставлять подготовку к нему за рамками стратегии.

В разделе 2 упоминалось, что построение стратегий вокруг «мега-проектов» – популярное направление стратегического планирования за рубежом. В России такой подход на ранних этапах развития стратегического планирования применялся крайне редко; из попыток в этом духе можно упомянуть активно продвигавшуюся в 2008-2009 гг. идею выстроить стратегию развития Перми вокруг культурной сферы, но она не получила достаточной поддержки. Некоторые из более поздних стратегий, однако, демонстрируют признаки проектного подхода. К примеру, миссией Стратегии социально-экономического развития городского округа Саранск до 2025 года провозглашено «Создание центра модернизации экономики Республики Мордовия и инновационно-технологического центра макрорегионального электротехнического кластера».

Оба подхода – «равномерный» и «фокусный» – имеют уязвимые стороны. В первом случае стратегия рискует превратиться в обтекаемый документ «обо всем и ни о чем» с выхолощенной «стратегической» составляющей и недоучетом местной специфики, во втором – появляются риски, что какие-то важные аспекты жизни муниципального образования окажутся незаслуженно отодвинутыми на периферию или вовсе упущенными.

Также нужно отметить, что второй подход потенциально более конфликтен, так как его последовательное проведение чревато недовольством со стороны тех участников разработки стратегии, которые сочтут, что «их» отрасли и сферы деятельности обойдены должным вниманием. Поэтому довольно обычен сценарий развития событий, когда стратегия, задуманная в логике фокусировки на приоритетных отраслях или проектах, по мере обсуждения с различными стейкхолдерами «обрастает» все новыми отраслевыми целями и задачами равновеликого значения и в итоге вырождается в типичную стратегию «обо всем понемногу». Отсюда следует, что, если разработчики стратегии примут решение придерживаться фокусного подхода, потребуется более жесткая, чем в общем случае, модерация процесса планирования, с четкими разъяснениями участникам планирования преимуществ этого подхода.

### **Отраслевой или проблемный подход к планированию?**

Еще одна классическая развилка при стратегическом планировании – выбор между построением стратегии «от отраслей» и «от проблем».

Наиболее привычен первый подход, который также называют структурно-функциональным. В соответствии с ним и анализ ситуации в муниципальном образовании, и вытекающее из его результатов формирование системы целеполагания стратегии ведутся в разрезе традиционных «отраслевых» блоков, соответствующих основным направлениям деятельности муниципального образования и основным функциональным блокам внутри муниципальной администрации: экономическому, социальному, инфраструктурному, градостроительному и др. Разумеется, такой подход может реализоваться только в связке с упомянутым выше подходом «обо всем понемногу»; при фокусном и, тем более, проектном формате построения стратегии он не работает.

При альтернативном подходе сначала выявляются ключевые проблемы муниципального образования, и затем система целеполагания стратегии выстраивается в логике решения этих проблем. Проблемы при этом, как правило, носят межотраслевой характер: низкое качество человеческого потенциала, недостаточная инвестиционная привлекательность, деградация отдельных территорий в черте города и т.д. Решение таких проблем требует согласованных действий различных ведомств, зачастую в сотрудничестве с немунципальными акторами.

Очевидно, что второй подход лучше отвечает идеологии стратегического планирования и предпочтителен по сравнению с первым. Однако у него есть серьезные ограничения, связанные в первую очередь с технической сложностью применения. Отраслевая структура хороша тем, что задает привычный и удобный формат разработки и последующей реализации стратегии: рабочие группы формируются на основе структурно-функциональных подразделений муниципальной администрации, дополненных привлеченными представителями общественных и иных организаций из той же отраслевой сферы, у них есть наработанные методы сбора информации и построения целевых ориентиров. Для «проблемного» же подхода требуется весьма высокий уровень согласованности действий внутри пула разработчиков стратегии и модерации процесса планирования. Обычно при таком подходе либо создаются специальные межведомственные рабочие группы, либо на отдельные структурно-функциональные подразделения администрации возлагаются дополнительные функции курирования деятельности «смежных» подразделений.

## 5. ВЗАИМОСВЯЗЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С ДРУГИМИ СИСТЕМАМИ ПЛАНИРОВАНИЯ

### 5.1. Взаимосвязь стратегического, территориального и бюджетного планирования на местном уровне<sup>46</sup>

Схема взаимосвязи между подсистемами планирования на местном уровне, представленная на рисунке 1 в разделе 1.2, отображает идеальную картину. В реальности российского муниципального управления эти взаимосвязи обеспечиваются далеко не везде и не в полной мере, тем более, что и федеральным законодательством закреплены лишь немногие из них.

Предметом наибольших споров в российском муниципальном (как и региональном) планировании исторически являлась взаимосвязь стратегического планирования с территориальным. Долгое время эти виды планирования развивались параллельно, причем настолько параллельно, что нередко между генеральным планом и стратегией социально-экономического развития, разрабатывавшимися в одном и том же муниципальном образовании в одни и те же сроки, не наблюдалось никакого взаимного соответствия, вплоть до опоры на разные прогнозы<sup>47</sup>.

Эта традиция автономного существования привела к тому, что в Федеральном законе № 172-ФЗ генеральные планы и схемы территориального планирования муниципальных районов вообще не упоминаются (в отличие от схем территориального планирования субъектов Российской Федерации). Градостроительный кодекс Российской Федерации как основной закон, регулирующий территориальное планирование, в этом смысле несколько более «продвинуто». В пункте

<sup>46</sup> При написании этого раздела использовались материалы подготовленного Э. К. Трутневым и М. Д. Сафаровой раздела «Градорегулирование на муниципальном уровне» учебного пособия «Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне». М.: Издательский дом «Дело», 2017. С. 169-323.

<sup>47</sup> К примеру, в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Краснодара до 2020 года численность населения Краснодара в 2020 году должна была составить 1,45 млн человек, в то время как в соответствии с Генеральным планом Краснодара в 2022 году этот показатель планировался на уровне 1,08 млн человек.

5.2 статьи 9 данного документа указано, что «Подготовка документов территориального планирования муниципальных образований осуществляется с учетом положений стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и планов мероприятий по их реализации (при наличии), бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период (при наличии)...». Также применительно к программам комплексного развития транспортной и социальной (но почему-то не коммунальной) инфраструктур указано, что таковые устанавливают перечни мероприятий, которые «предусмотрены также <...> стратегией социально-экономического развития муниципального образования и планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования (при наличии данных стратегии и плана)» (пункты 27, 28 статьи 1). Наконец, пунктом 5 статьи 29.4 установлено, что «Подготовка местных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом <...> стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по ее реализации (при наличии)». Формулировки «при наличии» и «предусмотрены также» не указывают на первичность документов одной подсистемы планирования по отношению к документам другой подсистемы, но, по крайней мере, закрепляют их взаимное соответствие.

Не исключено, что отчасти проблемы с законодательным закреплением взаимосвязи стратегического планирования с территориальным вызваны исключением из числа документов территориального планирования *плана реализации генерального плана* как обязательного документа, раскрывающего положения генерального плана в среднесрочной перспективе<sup>48</sup>. В некотором приближении этот документ можно рассматривать как аналог плана мероприятий по реализации стратегии, который логично разрабатывать параллельно и в связке с ним – как генеральный план логично разрабатывать параллельно и в связке со стратегией. В его отсутствие инструментом реализации генерального плана служит совокупность разрозненных «отраслевых» комплексных программ по развитию различных инфраструктур. Скоординировать план мероприятий по реализации стратегии с этими программами довольно сложно.

Но упразднение плана реализации генерального плана как обязательного документа не означает запрет на его разработку. В Градостроительном кодексе осталось положение, согласно которому реализация генерального плана может определяться посредством не только реализации разрозненных программ, но и принятия и реализации специальных муниципальных правовых актов (часть 5 статьи 26). Таким актом как раз и может быть утвержден план реализации генерального плана.

Таким образом, может быть предложена следующая схема действий по координации подсистем стратегического, бюджетного и территориального планирования.

- 1) В генеральном плане, помимо положений, предписанных статьей 23 Градостроительного кодекса, определяются также цели, задачи и мероприятия

<sup>48</sup> Обязательность плана реализации генерального плана упразднена Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

на первый и (при необходимости) последующие этапы реализации генерального плана, при этом продолжительность первого этапа его реализации определяется аналогичной продолжительности первого этапа реализации стратегии<sup>49</sup>.

- 2) Генеральный план реализуется посредством утвержденного правовым актом администрации муниципального образования плана реализации генерального плана, который синхронизирует процессы формирования застройки и создания инфраструктурных объектов для обеспечения функционирования планируемых объемов застройки, а также содержит согласованные друг с другом разделы о развитии различных видов инфраструктур, в том числе как основание для подготовки или корректировки программ комплексного развития соответствующей инфраструктуры.
- 3) В плане мероприятий по реализации стратегии в числе мероприятий на соответствующий этап реализации стратегии определяются мероприятия, подлежащие выполнению в отношении территориального планирования (подготовка соответствующих документов, внесение в них изменений в соответствии со стратегией), а также содержатся задания на подготовку соответствующих документов.

По срокам оптимален вариант, когда план реализации генерального плана подготавливается каждые 3 года и содержит предложения в муниципальный бюджет на предстоящий финансовый год и два последующих года. Он также является основанием для внесения изменений в план мероприятий по реализации стратегии в случаях выявления объективных ограничений, препятствующих реализации плана.

В отношении установления взаимосвязей бюджетного планирования с социально-экономическим, наибольшую сложность представляет определение положения в этой системе бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период (далее также – долгосрочный бюджетный прогноз). Это тоже новый документ: он был введен Федеральным законом № 172-ФЗ и раскрыт в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в который после принятия Федерального закона № 172-ФЗ было внесено соответствующее дополнение.

Согласно Бюджетному кодексу, под бюджетным прогнозом муниципального образования на долгосрочный период понимается документ, содержащий прогноз основных характеристик местных бюджетов, показатели финансового обеспечения муниципальных программ на период их действия, иные показатели, характеризующие местные бюджеты, а также основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период (статья 170.1).

Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период разрабатывается каждые три года на 6 и более лет на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования на соответствующий период. Таким образом, здесь также установлена взаимосвязь:

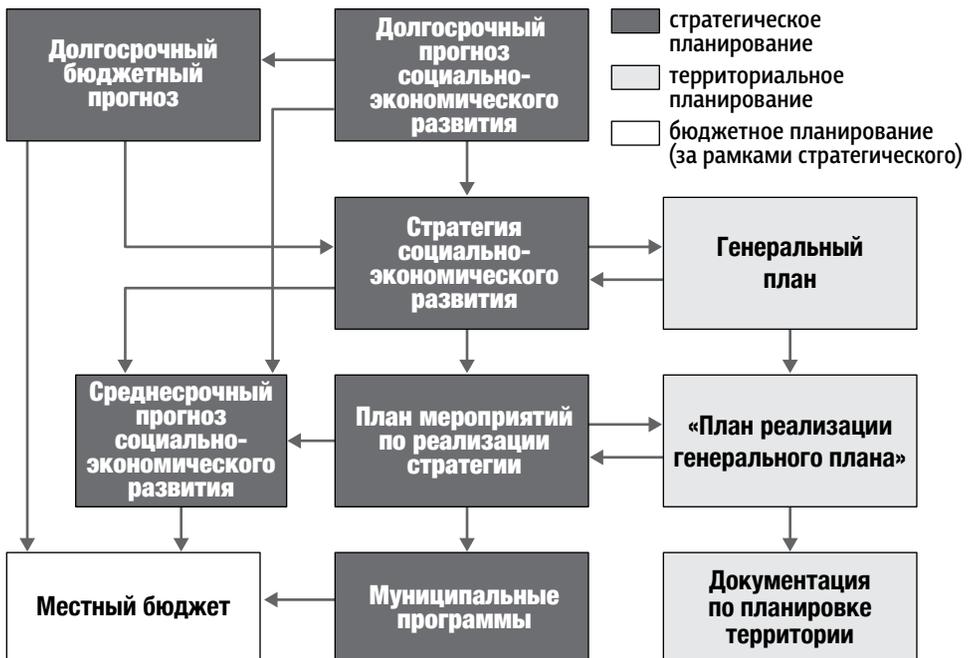
<sup>49</sup> Правомерность такой детализации региональной и муниципальной нормативной правовой базы определяется частью 2 статьи 18 Градостроительного кодекса, согласно которой, «состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов устанавливаются в соответствии с настоящим Кодексом законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления».

долгосрочный бюджетный прогноз жестко ориентирован на долгосрочный социально-экономический прогноз (характер взаимосвязи долгосрочного социально-экономического прогноза со стратегией рассмотрен в разделе 7.4 в контексте применения сценарного подхода).

При этом долгосрочный бюджетный прогноз формально не обязателен: согласно части 1 статьи 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации он формируется в случае, если представительный орган муниципального образования принял соответствующее решение. Уместно задаться вопросом: насколько этот документ реально необходим?

С одной стороны, у него есть очевидные плюсы: долгосрочный бюджетный прогноз позволяет согласовывать цели социально-экономической и бюджетной политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе, повышать обоснованность стратегических решений, оценивать влияние долгосрочных (капитальных) расходов на бюджет. С другой стороны, существуют объективные препятствия, сужающие сферу применения инструмента в обозримой перспективе. Это и экономическая нестабильность, прямым следствием которой является повышение зависимости местных бюджетов от трансфертов с других уровней бюджетной системы, и нестабильность правовой базы местного самоуправления. В целом можно резюмировать, что целесообразность разработки муниципалитетами долгосрочного бюджетного прогноза в настоящее время неочевидна.

**Рисунок 3.** Рекомендуемая взаимосвязь документов стратегического, территориального и бюджетного планирования на местном уровне публичной власти



Рекомендуемая общая схема взаимосвязей между документами всех подсистем планирования на местном уровне приведена на рисунке 3. Наряду с документами, предусмотренными федеральным законодательством, предлагаемая схема включает и план реализации генерального плана как рекомендуемый к принятию документ.

## **5.2. Координация стратегического планирования на местном, региональном и федеральном уровнях**

Необходимость обеспечения взаимосвязи стратегического планирования на местном уровне со стратегическим планированием на федеральном и региональном уровнях управления установлена несколькими статьями Федерального закона № 172-ФЗ. Так, на первом месте в ряду задач стратегического планирования стоит «координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики» (статья 8). Кроме того, к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относится «определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» (статья 6).

«Основами государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» положение Федерального закона № 172-ФЗ о координации государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики было дополнено. В частности, было установлено, что цикл стратегического планирования един для всех участников процесса (пункт 35). Однако процедура координации (согласования) документов стратегического планирования между уровнями публичной власти пока не определена.

Использование федеральным законодателем терминов «координация» и «согласованных» говорит о желании подчеркнуть двусторонний и итеративный характер взаимосвязи между муниципальным и государственным стратегическим планированием. Предполагается, что не только муниципалитеты при разработке своих документов стратегического планирования должны опираться на соответствующие аналогичные документы регионального и федерального уровней, но и субъект Российской Федерации, решая аналогичную задачу, должен принимать во внимание содержание документов, разработанных находящимися на его территории муниципальными образованиями.

В реальности же подобное согласование носит, как правило, односторонний характер. Муниципалитеты направляют проекты документов стратегического планирования администрации соответствующего субъекта Российской Федерации и получают замечания, которые затем в обязательном порядке учитывают. Необходимость такой экспертизы не всегда устанавливается формальными правовыми актами, это скорее «правило хорошего тона», особенно в отношении крупных городских округов, заинтересованных в бесконфликтных отношениях с регионом. Нередко замечания, подготовленные субъектом Российской Федерации, оказываются полезными (особенно, если регион превосходит муниципалитет в опыте стратегического планирования), но иногда муниципальным

образования со стороны региона фактически навязываются неадекватные приоритеты развития или неоправданно завышенные целевые значения показателей реализации стратегии.

Такая практика, безусловно, извращает понятие «координации». Но каким образом учет положений документов стратегического планирования федерального и регионального уровней технически может быть обеспечен в аналогичных документах местного уровня?

Разумеется, между документами стратегического планирования всех уровней публичной власти, по меньшей мере, не должно быть противоречий. Но это необходимое условие не всегда достаточно. Ведь целый ряд задач, непосредственно влияющих на развитие муниципального образования, решается в рамках государственных стратегий и программ. Очевидно, эти задачи должны быть как-то зафиксированы и в муниципальной стратегии.

Здесь возможны два пути. Во-первых, задачи, содержащиеся в государственных документах планирования, могут включаться (в той части, которая касается конкретного муниципального образования) в систему целей и задач муниципальной стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии наравне с прочими, собственно муниципальными задачами – но с указанием, что они будут решаться в рамках тех или иных государственных программ. Смысл этого включения заключается в том, что таким образом подчеркивается взаимосвязь и общность целевых установок государства и муниципалитета в отношении развития муниципального образования, их приверженность единым принципам.

Другой возможный путь был использован, например, в Стратегии развития Владивостока до 2020 года. В этом документе цели и задачи, которые должны были быть решены/достигнуты в рамках реализации актуальной на тот момент Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.» и преемственной к ней программы на следующий период, вынесены в отдельный блок внутри стратегии «на правах» самостоятельного направления. Таким образом, смысловое единство и ориентация на достижение общей стратегической цели «государственных» и «муниципальных» целей и задач сохранены, но структурно их блоки обособлены друг от друга.

### 5.3. Взаимосвязь стратегического планирования с проектной деятельностью

Наряду с системой стратегического планирования федерального, регионального и местного уровней в России существует система **проектной деятельности**, также представленная на всех трех уровнях публичной власти. Под проектной деятельностью понимается деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением национальных, федеральных, ведомственных и региональных проектов (согласно «Положению об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»<sup>50</sup>).

<sup>50</sup> Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288.

Систему проектной деятельности можно представить в виде пирамиды, на вершине которой находятся *национальные цели развития* Российской Федерации, установленные Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>51</sup>. В соответствии с национальными целями в стране до 2030 года реализуются 15 *национальных проектов*, в состав каждого из которых входят *федеральные проекты*<sup>52</sup>. При этом с 2021 года существуют и федеральные проекты, не входящие в состав национальных проектов, их сейчас более 120. «Проекцией» национальных и федеральных проектов на уровень субъектов Российской Федерации являются *региональные проекты*.

Понятие «муниципальный проект», аналогичное федеральным и региональным проектам, в федеральном законодательстве отсутствует<sup>53</sup>. Тем не менее, муниципальные образования в проектной деятельности участвуют, но в несколько ином формате. В соответствии с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» региональные проекты обеспечивают «достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований», расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации». То есть муниципалитеты реализуют не проекты как таковые, а отдельные мероприятия, которые связаны с региональными (а через них – с федеральными и национальными) проектами в силу того, что работают на те же цели и задачи и способствуют достижению тех же результатов.

Фактически проектная деятельность организована в виде вертикали, параллельной вертикали стратегического планирования. При этом элементы обеих вертикалей работают по существу на одни и те же цели и опираются на сходные механизмы их достижения. Связь между этими элементами в законодательстве определена недостаточно четко и сталкивается с проблемами применения на практике.

Согласно «Положению об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», «федеральные проекты отражаются в виде структурных элементов в составе соответствующих государственных программ Российской Федерации, к сфере реализации которых они относятся». При этом в состав государственной программы может входить только часть федеральных проектов из состава национального проекта и даже отдельные задачи и результаты отдельных федеральных проектов, так что один национальный проект, как и один федеральный проект, может быть поделен между разными государственными программами. И, наоборот, в составе одной государственной программы могут находиться федеральные проекты или части

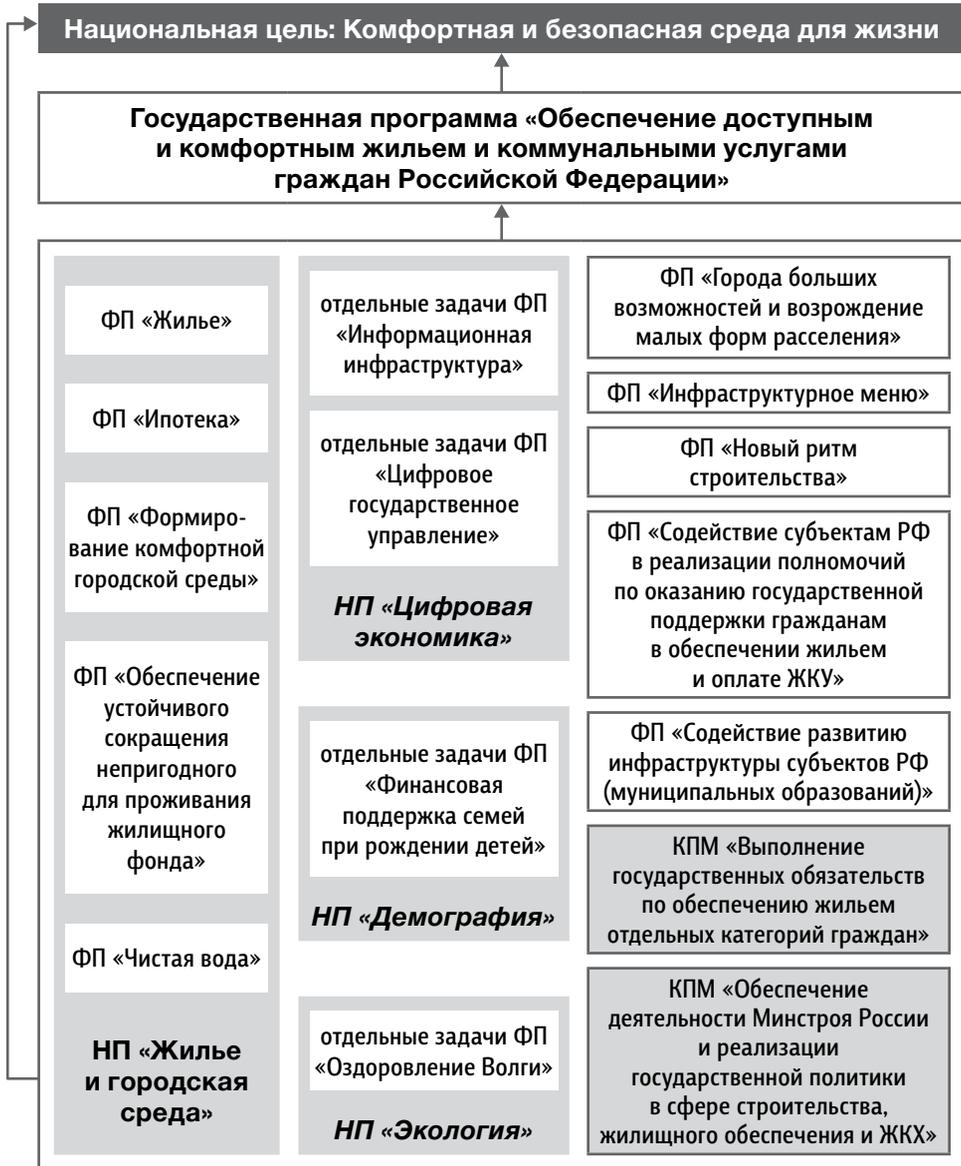
<sup>51</sup> Данным указом было откорректировано содержание Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года». В частности, было сокращено число национальных целей (с 9 до 5), и изменен их состав.

<sup>52</sup> Также существуют ведомственные проекты, под которыми понимаются проекты, обеспечивающие достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти.

<sup>53</sup> В то же время, отдельные субъекты Российской Федерации, например, Республика Башкортостан, в инициативном порядке ввели у себя это понятие.

федеральных проектов, относящиеся к разным национальным проектам либо не относящиеся ни к какому. Кроме того, туда могут входить и иные плановые документы – концепции, отраслевые стратегии, комплексы программных мероприятий и пр.

**Рисунок 4.** Структура государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан России до 2025 года»



На рисунке 4 представлена схема взаимосвязи национальных и федеральных проектов с государственными программами Российской Федерации на примере государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан России до 2025 года».

На уровне субъектов Российской Федерации воспроизводится в целом та же схема взаимодействия между региональными программами и проектами. Так что фактически на федеральном и региональном уровнях наблюдается довольно сложное переплетение программ и проектов, умножающее сущности и не способствующее четкому применению программно-целевого подхода в планировании.

Муниципалитетам в этом плане проще. В отсутствие муниципальных аналогов региональных или национальных проектов на местном уровне связь проектной деятельности со стратегическим планированием фактически осуществляется через муниципальные программы. Они одновременно являются документами стратегического планирования (скоординированными, с одной стороны, с аналогичными документами стратегического планирования вышестоящих уровней публичной власти и, с другой стороны, с иными муниципальными документами стратегического планирования) и основными «модулями» для подключения муниципальных образований к системе проектной деятельности (рис. 5).

**Рисунок 5.** Соотношение проектной деятельности и стратегического планирования на различных уровнях публичной власти



В роли же «базового элемента», через который происходит это подключение, выступает **мероприятие** – минимальная таксономическая единица (своего рода «квант») управленческой деятельности в обеих системах. Мероприятия, реализуемые муниципальными образованиями в рамках региональных проектов, направленных на достижение соответствующих целей федеральных проектов, в соответствии с бюджетной классификацией определенным образом маркируются (кодифицируются) в составе муниципальных программ<sup>54</sup>. Эти же мероприятия со ссылками на соответствующие муниципальные программы включаются в план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития. В данном случае требования к маркировке отсутствуют, но муниципалитеты вправе сохранять эту «окрашенность» мероприятий, если пожелают четко выявить зону пересечения проектной деятельности и стратегического планирования.

<sup>54</sup> Методические рекомендации по формированию кодов бюджетной классификации при отражении бюджетных ассигнований (расходов) на выполнение региональных проектов, направленных на реализацию федеральных (национальных) проектов (Письмо Минфина России от 5 октября 2018 года № 02-05-11/71918).

## 6. ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Выше было отмечено, что успех стратегического планирования в значительной степени зависит от того, насколько удастся организовать подключение к этому процессу представителей местного сообщества во всем их многообразии. Поэтому методы этого подключения имеет смысл рассмотреть подробно применительно к разным группам общества.

Федеральный закон № 172-ФЗ, за редкими исключениями, не оговаривает конкретные процедуры и формы вовлечения представителей сообщества в процесс стратегического планирования, но и ограничений на них не устанавливает. Хотя на первый взгляд может показаться, что такие ограничения существуют: в статье 9 Закона указано, что «участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации<sup>55</sup> в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами»<sup>56</sup>. Получается, иные субъекты, кроме прямо поименованных, участвовать в процессе не могут? Однако другие нормы Закона такую трактовку опровергают. Так, согласно части 7 статьи 11, «к разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации». Более того: согласно части 10 статьи 8 Закона одной из задач стратегического планирования является «создание условий, обеспечивающих *вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов* в процесс стратегического планирования». То есть внешние по отношению к органам местного самоуправления акторы (причем, как организации, так и частные лица) не просто могут, но и в некотором смысле должны вовлекаться, раз создание условий для их вовлечения входит в число задач стратегического планирования.

Таким образом, круг организаций и лиц, потенциально могущих участвовать в стратегическом планировании, законодательно не ограничен с той только

<sup>55</sup> Эта формулировка – предмет дискуссий. Неясно, имеются в виду только организации муниципальной формы собственности или любые организации, зарегистрированные на территории муниципального образования.

<sup>56</sup> При этом перечень участников стратегического планирования закрыт только для уровня муниципальных образований – для федерального и регионального уровней он открыт.

поправкой, что некоторые из них (органы местного самоуправления и муниципальные организации) при этом имеют статус «участников стратегического планирования», а другие рассматриваются просто как «привлеченные» акторы. Но это чисто терминологическое различие: Федеральный закон № 172-ФЗ не вводит каких-либо ограничений в связи с отсутствием статуса «участника».

Можно выделить следующие группы акторов, механизмы вовлечения которых в процесс стратегического планирования имеют свои особенности:

- 1) органы местного самоуправления;
- 2) органы государственного управления (как регионального, так и федерального уровня), в том числе территориальные органы государственной власти;
- 3) научные и экспертные организации;
- 4) бизнес-сообщество;
- 5) иные муниципальные образования;
- 6) общественные организации и инициативные граждане.

## 6.1. Органы местного самоуправления

Органы местного самоуправления в силу стоящих перед ними задач выступают в роли основных субъектов стратегического планирования, поэтому вопрос об их вовлечении в процесс планирования может показаться абсурдным: это они вовлекают, а не их вовлекают. Однако на практике органы местного самоуправления нередко сводятся к муниципальной администрации (а иногда и вовсе к структурно-функциональному подразделению администрации, ответственному за экономическое развитие), а, например, депутаты представительного органа муниципального образования подключаются к процессу лишь на финальной стадии утверждения проекта стратегии.

Более того, существуют прецеденты, когда стратегия вовсе не выносится на рассмотрение представительного органа, а утверждается постановлением администрации или главы администрации. Как ни странно, это не противоречит законодательству. Применительно к муниципальным образованиям процедура утверждения стратегии Федеральным законом № 172-ФЗ не установлена, а применительно к субъектам Российской Федерации (на которые муниципалитетам логично ориентироваться исходя из принципа аналогии нормы) прямо указана инвариантность: «стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации» (часть 6 статьи 32 Закона).

Таким образом, у муниципальных администраций сохраняется соблазнительная для некоторых из них возможность легитимизации стратегии «в обход» депутатов. Очевидно, что такой подход, хотя и соответствует букве закона, несовместим с его духом и со статусом стратегии как общегородского документа: ведь если от процесса «отцеплена» даже одна из ветвей управления, о каком «общественном договоре» можно говорить? Вне всякого сомнения, **стратегия**

**как минимум должна проходить процедуру утверждения представительным органом муниципального образования.** Как максимум же возможен альтернативный механизм с выносом вопроса принятия стратегии на местный референдум в соответствии со статьей 22 Федерального закона № 131-ФЗ.

Процедура утверждения стратегии представительным органом или по итогам референдума может быть закреплена Уставом муниципального образования или муниципальным правовым актом, регламентирующим порядок стратегического планирования. А чтобы минимизировать риски возможного отклонения проекта стратегии представительным органом (которые, как правило, и провоцируют муниципалитеты избегать этой процедуры), целесообразно привлекать депутатов к процессу стратегического планирования еще на ранних этапах. В частности, депутаты обязательно должны входить в состав рабочих групп и иных структур, занимающихся разработкой стратегии (см. раздел 8.1).

Важно подчеркнуть, что сказанное относится именно к стратегии, а не ко всему комплексу документов стратегического планирования. Так, план мероприятий по реализации стратегии тесно связан со стратегией и в известном смысле несамостоятелен. Его можно рассматривать как своего рода «техническое приложение» к стратегии, конкретизирующее ее положения, переводящее их из области общих целевых установок в плоскость практического управления. Соответственно, если стратегию как общегородской документ целесообразно выносить на утверждение представительным органом местного самоуправления, то в отношении плана мероприятий это не столь принципиально.

## 6.2. Органы государственного управления

Необходимость взаимодействия в процессе стратегического планирования органов местного самоуправления с представителями органов государственного управления очевидна хотя бы в силу того, что стратегия как общегородской документ может включать в себя цели и задачи, которые достигаются (решаются) частично или полностью с использованием ресурсов государственных программ Российской Федерации и/или субъекта Российской Федерации. Кроме того, представители органов государственного управления и их территориальных органов, находящихся на территории муниципальных образований, одновременно могут рассматриваться и как представители местного сообщества, и взаимодействие с ними должно строиться на тех же принципах, что и взаимодействие с другими участниками.

Этот род взаимодействия следует отличать от координации стратегического планирования на местном уровне со стратегическим планированием на федеральном и региональном уровнях, рассмотренной в разделе 5.2. В последнем случае органы государственного управления выступают как внешние по отношению к местному сообществу субъекты.

Как и в случае с муниципальными депутатами, **взаимодействие с государственными служащими должно начинаться не на финальной стадии согласования готового документа, а с самого начала процесса разработки стратегии**, когда имеются реальные возможности повлиять на результат. Это также отличает этот вид взаимодействия от координации муниципального

планирования с государственным, так как в том случае государство проводит экспертизу уже готовых проектов документов. Представители субъекта Российской Федерации могут включаться в состав рабочих групп и прочих органов, участвующих в разработке документов стратегического планирования именно с целью соотнесения формируемых параметров муниципальной стратегии с параметрами стратегии региональной. Это тем более важно в тех случаях, когда разработка муниципальной стратегии предшествует разработке или корректировке стратегии субъекта Российской Федерации или происходит одновременно с ней.

Отдельную категорию представителей государственного управления составляют представители территориальных органов государственной власти, действующих на территории муниципального образования (МВД, ФТС, ЗАГС, Роструд, Росреестр и т.п.). Как правило, эта категория служащих остается за рамками процесса стратегического планирования на местах – в лучшем случае к ним обращаются за статистической информацией при проведении анализа социально-экономической ситуации. Между тем, это весьма многочисленная «армия» специалистов: по данным Росстата, в 2021 году число работников федеральных государственных органов власти на региональном уровне (то есть без учета работников центрального аппарата в Москве) превысило число работников органов местного самоуправления в 3,3 раза<sup>57</sup>. Эти специалисты сочетают осведомленность о местных проблемах с компетентностью в вопросах государственного значения, и их включенность в разработку документов стратегического планирования способствует повышению качества и обоснованности этих документов.

### 6.3. Научные и экспертные организации

Научные и экспертные организации играют особую роль в ряду субъектов стратегического планирования в силу того, что часто выступают в роли непосредственных разработчиков (соразработчиков) документов стратегического планирования. Всякий раз перед принятием решения о запуске процесса разработки этих документов органам местного самоуправления предстоит решить: будут они заниматься этим исключительно своими силами или привлечь сторонних партнеров? Разрабатывать самостоятельно, разумеется, дешевле, но далеко не везде на местах есть специалисты, обладающие необходимыми знаниями и опытом в сфере стратегического планирования (хотя их число растет). Кроме того, взгляд на проблемы и перспективы муниципального образования изнутри часто страдает «замыленностью», и в этом смысле бывает полезен свежий взгляд со стороны. Однако и риски получить в партнеры недостаточно компетентную организацию, которая будет навязывать сообществу шаблонный и слабо учитывающий местные особенности подход к стратегическому планированию, конечно, существуют.

Следует иметь в виду, что это ни в коем случае не жесткая дихотомия: «либо все целиком делаем сами, либо приезжают специалисты и сдают нам стратегию

<sup>57</sup> Без учета работников СВР России, ФСБ России, ФСО России, ГУСП. Доступ по ссылке: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191>

под ключ». **Форматы организации сотрудничества муниципалитета и привлекаемой организации могут быть разными, с разными формами распределения ответственности.** Так, привлекаемые структуры могут ограничиться оказанием консультационных и/или обучающих услуг местным специалистам, возможно их привлечение на каком-либо одном из этапов стратегического планирования для выполнения некоторых специфических задач.

Наиболее полезным привлечение внешних специалистов может быть для следующих видов деятельности, относящихся к разным этапам стратегического планирования:

- проведение анализа социально-экономической ситуации в муниципальном образовании в той части, которая требует дополнительных ресурсов и/или квалификации (распространена, в частности, практика заказа социологическим службам проведения исследования общественного мнения на аналитическом этапе);
- проведение балансовых расчетов;
- разработка альтернативных вариантов прогноза и/или сценариев социально-экономического развития муниципального образования;
- формирование концепции развития муниципального образования (также, возможно, с привлечением социологических методов для выбора приоритетов социально-экономического развития);
- организация и/или модерация дискуссий в различных форматах, сопровождающих процесс стратегического планирования;
- независимая оценка реализации стратегии или иных документов стратегического планирования.

## 6.4. Бизнес-сообщество

Говоря о вовлечении в процесс стратегического планирования представителей бизнеса, важно различать субъекты малого и среднего предпринимательства, с одной стороны, и субъекты крупного бизнеса – с другой стороны.

Субъекты малого и среднего предпринимательства в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ являются объектом поддержки органов местного самоуправления, и их подключение к стратегическому планированию может рассматриваться как элемент этой поддержки. Наряду с прочими акторами представители малого и среднего бизнеса могут и должны включаться в состав структур, занимающихся разработкой стратегии, а на этапе реализации стратегии – привлекаться к решению ее задач, в том числе по линии муниципальных программ поддержки предпринимательства.

С крупным бизнесом ситуация иная. Зачастую это игроки, сопоставимые по весу и влиянию на развитие муниципального образования с органами местного самоуправления (предельный случай – градообразующие предприятия в моногородах), а прямых рычагов воздействия на них у муниципалитета нет. Они могут принимать участие в реализации стратегии в рамках государственно-частного или муниципально-частного партнерства, иных правовых форм взаимодействия публичного и частного секторов, регулируемых нормативными

правовыми актами Российской Федерации<sup>58</sup> и субъектов Российской Федерации. Но весьма сложно обеспечить их привлечение к процессу разработки документов стратегического планирования.

А это крайне важно, уже в силу того, что крупные предприятия и корпорации, к которым они принадлежат, также разрабатывают стратегии своего развития, отдельные положения которых (например, прогноз потребности в трудовых ресурсах, планы по высвобождению работников) имеют принципиальное значение для развития муниципального образования. Неучет этой информации обрекает реализацию стратегии на неудачу: бессмысленно всерьез планировать развитие территории, не принимая во внимание планы ее важнейших бизнес-резидентов. При этом далеко не всегда предприятия настроены делиться необходимой информацией с органами местного самоуправления (не говоря уже о более конструктивном участии в разработке муниципальных стратегий), так как привыкли ориентироваться на интересы не города, а своей корпорации. Особенно остро эта проблема стоит в случаях, когда органы управления корпорацией расположены за пределами муниципального образования, и тем более – когда активы, размещенные на его территории, не являются для корпорации профильными.

***Единственный способ добиться участия крупных предприятий в работе над стратегией – заинтересовать их, показав, что реализация стратегии в конечном счете окажется выгодна предприятию не в меньшей степени, чем муниципальному образованию.*** В организационном плане менеджменту предприятия можно предоставить возможность играть ведущие роли в структурах, ответственных за модерацию процесса стратегического планирования. Но при этом, разумеется, нежелательна и противоположная крайность: когда муниципалитет полностью подчиняет интересы развития территории интересам предприятия. В целом вопрос эффективного вовлечения в стратегическое планирование крупного бизнеса относится к наиболее сложным в практике планирования.

Ситуация существенно упрощается, если корпорация, к которой относится предприятие, сама настроена содействовать стратегическому планированию на территориях своего базирования. Таких примеров в российской практике немало. Так, в организации стратегического планирования в Череповце с начала 2000-х гг. активную роль играет базирующаяся в городе корпорация «Северсталь». Ее представители входили в организационные структуры, управлявшие реализацией Стратегии развития города Череповца до 2022 г. «Череповец – город возможностей» (это уже вторая городская стратегия, преемственная по отношению к первой, действовавшей в период 2003-2012 гг.). Большое внимание стратегическому планированию в «своих» городах уделяет Госкорпорация «Росатом». Предприятия Госкорпорации принимают деятельное участие в разработке муниципальных стратегий: в частности, АО «Уральский электрохимический комбинат» участвовало в разработке Стратегии социально-экономического развития Новоуральского городского округа до 2035 года, а АО «Чепецкий

<sup>58</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

механический завод» – в разработке Стратегии социально-экономического развития города Глазова на период до 2030 года.

## 6.5. Иные муниципальные образования

Особый случай – жители иных муниципальных образований как участники стратегического планирования. Это единственная группа акторов, которые не принадлежат к местному сообществу, они здесь «чужаки»<sup>59</sup>. Тем не менее, их вовлечение целесообразно в тех случаях, когда муниципальные образования, которые они представляют, имеют общие интересы с муниципальным образованием, разрабатывающим документы стратегического планирования. Фактически речь идет об одной из форм межмуниципального сотрудничества.

Такое сотрудничество особенно актуально для городских агломераций как территорий, на которых интересы различных муниципальных образований сопрягаются наиболее тесно. Планировать развитие ядра агломерации, не принимая во внимание виды на будущее его спутников, и наоборот – рискованный путь, чреватый в перспективе конфликтами. Сейчас в России заключено уже немало межмуниципальных соглашений о сотрудничестве в целях развития агломераций, и, как правило, эти соглашения содержат пункт о сотрудничестве в области стратегического планирования, в том числе о совместной разработке документов стратегического планирования<sup>60</sup>. Но в Федеральном законе № 172-ФЗ нормы, регулирующие межмуниципальное взаимодействие, отсутствуют<sup>61</sup>, а в статьях Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующих межмуниципальное сотрудничество, в свою очередь, не упоминается стратегическое планирование. В результате эти пункты межмуниципальных соглашений остаются декларациями либо в реальности сводятся к согласованию муниципалитетами стратегических документов развития агломераций (с не всегда ясным правовым статусом), разработанных субъектом Российской Федерации.

Представляется, что к такому сотрудничеству должны по меньшей мере применяться те же принципы, что и к взаимодействию с субъектом Российской Федерации:

- проекты документов стратегического планирования муниципальных образований, входящих в агломерацию, должны обсуждаться с другими муниципальными образованиями агломерации, в первую очередь, по вопросам, затрагивающим интересы соседних муниципальных образований;

<sup>59</sup> В то же время, многих жителей пригородной зоны агломераций можно рассматривать как членов сообщества ядра агломерации в силу того, что они работают, учатся, проводят досуг и пр. на территории ядра в режиме маятниковых миграций.

<sup>60</sup> Например, «Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области» содержит задачи «формирование стратегических приоритетов комплексного развития территории агломерации на средне- и долгосрочную перспективу» и «разработка и утверждение плано-прогнозных документов развития агломерации».

<sup>61</sup> Статья 173 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает подготовку прогноза социально-экономического развития городского, сельского поселения (внутригородского района) на среднесрочный и долгосрочный период совместно с администрацией муниципального района (городского округа с внутригородским делением) на основе межмуниципального соглашения. Но указанная норма касается лишь ограниченного набора форм межмуниципального сотрудничества в отношении как субъектов, так и документов стратегического планирования.

– представители органов местного самоуправления близлежащих муниципальных образований могут привлекаться к разработке стратегии в соответствии с частью 7 статьи 11 Федерального закона № 172-ФЗ.

Но это – минимальный возможный уровень межмуниципального сотрудничества. Он лишь обеспечивает взаимный учет интересов соседствующих муниципальных образований в долгосрочной перспективе и до некоторой степени снижает риски возникновения межмуниципальных конфликтов в будущем (хотя и это, конечно, немало).

В идеале полноценное управление развитием агломерации предполагает **совместное планирование**, причем не только стратегическое, но и территориальное. При этом для крупных агломераций важно, чтобы в число субъектов такого совместного планирования наряду с органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований входили и органы государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится агломерация. Но именно «входили наряду», а не узурпировали это право.

Совместное стратегическое планирование включает в себя два направления: *системное согласование* документов стратегического планирования муниципальных образований и *совместную разработку* единых для агломерации документов стратегического планирования.

Что касается совместной разработки «общагломерационных» документов стратегического планирования, то федеральное законодательство предусматривает две опции разработки таких документов, и обе, к сожалению, не предполагают участие в этом процессе муниципальных образований.

Первая опция – реализация права субъекта Российской Федерации на разработку *стратегии социально-экономического развития части его территории*, «социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития» (часть 9 статьи 32 Закона № 172-ФЗ). Очевидно, что агломерация является такой частью *par excellence*. Правда, примеров разработки стратегий агломераций в соответствии с этой нормой пока не было<sup>62</sup>. В основном дело сводится к включению в стратегию социально-экономического развития субъекта Российской Федерации более или менее развернутого раздела, посвященного развитию агломераций, расположенных на территории этого региона. Например, в Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года имеется раздел, так и озаглавленный «Стратегии агломераций». В нем для каждой из трех агломераций региона указаны основные проблемы, направления преобразований, перечень планируемых к разработке и реализации программ и описание пространственной модели развития. Но такой скрупулезный подход – редкость, большинство субъектов Российской Федерации ограничиваются констатацией наличия на их территории агломераций и предельно общей характеристикой направлений их развития.

<sup>62</sup> Но есть примеры разработки стратегий частей регионов, включающих в себя в числе прочего территории агломераций. К таковым относится, в частности, «Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года», которая содержит направление «Формирование Барнаульской агломерации как устойчивой точки роста и как механизма снятия ограничений развития краевого центра».

Вторая, недавно появившаяся опция – разработка так называемого *долгосрочного плана социально-экономического развития агломерации*. Эта опция была введена «Правилами согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций», которые в 2022 году были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации. Согласно «Правилам...», единственным субъектом разработки долгосрочного плана также является субъект Российской Федерации, муниципальные образования там даже не упоминаются. Но формат и правовой статус этого вида плановых документов к настоящему времени не определены, и в Федеральном законе № 172-ФЗ долгосрочные планы социально-экономического развития городских агломераций пока отсутствуют. Разработанные на сегодня в пилотном режиме долгосрочные планы нескольких агломераций (Краснодарской, Екатеринбургской, Нижегородской) довольно различны по формату и в основном в разных пропорциях комбинируют элементы соответствующих региональных стратегий и планов мероприятий по их реализации.

Региональное законодательство в части регулирования развития агломераций опережает федеральное: в то время как в федеральных законах отсутствует даже понятие агломерации<sup>63</sup>, в ряде регионов (Белгородская, Кемеровская, Ростовская, Томская области) приняты законы субъектов Российской Федерации о развитии агломераций. Но вопросы стратегического планирования эти законы в большинстве своем не затрагивают, а если затрагивают, то лишь упоминают его как одно из возможных направлений сотрудничества, без конкретизации механизмов его реализации.

Так что в рамках действующего законодательства совместная разработка муниципальными образованиями агломерационных стратегий весьма затруднена. Тем не менее, отдельные, и в том числе вполне удачные примеры разработки таких документов есть: так, в 2022 году была утверждена Стратегия социально-экономического развития Барнаульской агломерации до 2035 года. Проблема в том, что правовой статус этого документа, как и ряда подобных, разработанных ранее<sup>64</sup>, не вполне ясен.

Зато системное согласование муниципальных документов стратегического планирования внутри агломерации в полной мере реализуемо и в существующих законодательных рамках. Такое согласование должно, как представляется, проходить в режиме «государственно-муниципального партнерства».

Организационно это партнерство может иметь форму **рабочей группы из представителей взаимодействующих органов публичной власти** (субъекта Российской Федерации и муниципальных образований). Эта рабочая группа может быть образована при совете по развитию агломерации – совещательном органе, координирующем вопросы развития агломерации. Такие советы созданы и функционируют во многих агломерациях; при некоторых из них имеются и рабочие группы (или, во всяком случае, предусмотрено право

<sup>63</sup> При этом однако агломерации упоминаются и даже занимают важное место в федеральных документах стратегического планирования, в частности, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (в ней содержится и определение агломерации).

<sup>64</sup> В их числе можно упомянуть Стратегию развития Самарско-Тольяттинской агломерации (2013 г.), Стратегию пространственного и социально-экономического развития Саратовской агломерации до 2030 года (2021 г.).

совета их создавать). Членами совета, как правило, являются представители администрации субъекта Российской Федерации и администраций каждого из входящих в агломерацию муниципалитетов, а иногда также – представители бизнеса, научных и общественных организаций, значимых в масштабе агломерации.

Рабочая группа готовит концепцию развития агломерации, которая сама по себе не имеет статуса документа стратегического планирования, но после согласования всеми участниками партнерства становится обязательной к учету при разработке или корректировке документов стратегического планирования как субъекта Российской Федерации, так и муниципальных образований, входящих в партнерство. Также в регламент деятельности рабочей группы имеет смысл ввести положение о том, что документы стратегического планирования, разработанные каждым из участников, не представляются на утверждение в представительные органы без представления заключения со стороны всех участников партнерства. В тех же случаях, когда документ стратегического планирования содержит проекты (задачи, мероприятия), финансируемые с участием бюджетов нескольких органов публичной власти – участников партнерства – рабочая группа непосредственно участвует в подготовке этих документов в части этих проектов (задач, мероприятий).

Установление действенных механизмов межмуниципального сотрудничества актуально также для муниципальных образований, на территории которых находятся другие муниципальные образования – для муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. Это своего рода «вертикальное межмуниципальное сотрудничество». В таких случаях процедура организации стратегического планирования должна предусматривать вовлечение органов местного самоуправления поселений и внутригородских районов соответственно.

## **6.6. Общественные организации и инициативные граждане<sup>65</sup>**

Представители общественных организаций, общественные активисты и просто рядовые граждане, не входящие ни в какие объединения – самые многочисленные и, как правило, самые активные из числа акторов, вовлекаемых в процесс стратегического планирования. В статье 13 Федерального закона № 172-ФЗ «Общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования» устанавливается лишь минимально необходимый набор форм вовлечения общественности: вынос проектов документов стратегического планирования на общественное обсуждение (часть 1) с обязательным рассмотрением замечаний и предложений, поступивших в ходе такого общественно-обсуждения, органом местного самоуправления (часть 3) и информирование путем публикации проектов документов стратегического планирования в интернете (часть 4). Важно также отметить, что в этой статье речь идет исключительно об уже подготовленных проектах документов стратегического

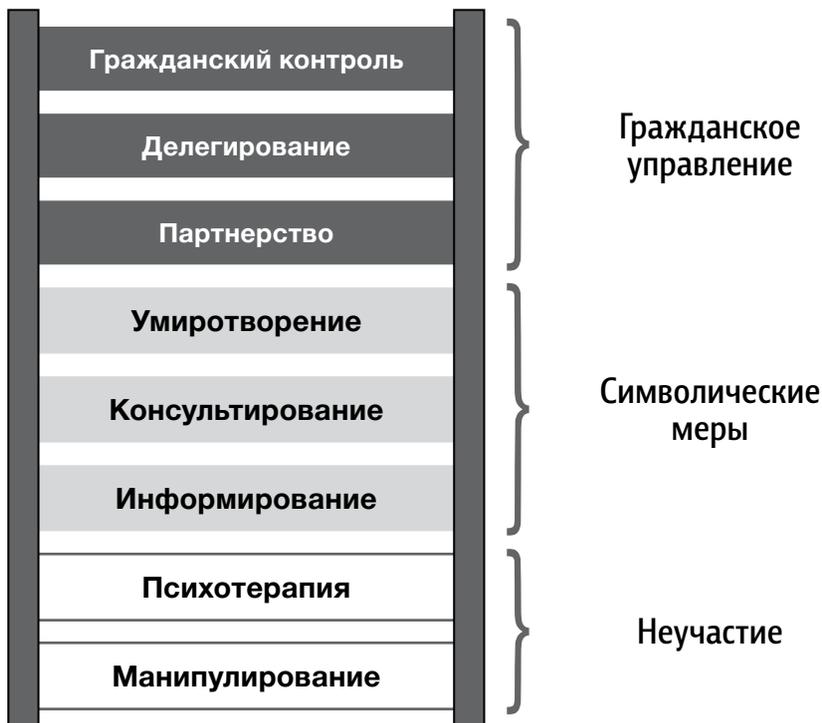
<sup>65</sup> Раздел написан при участии И. Ф. Федцова.

планирования, вовлечение общественности на более ранних стадиях работы над этими документами Законом не регламентируется.

Очевидно, что набор форм вовлечения общественности в процесс стратегического планирования должен быть шире, чем напрямую предписано Федеральным законом № 172-ФЗ, а само **общественное участие должно сопровождать весь процесс стратегического планирования, а не только его финишную прямую.**

В этой связи полезно обратиться к концепции американской исследовательницы Шерри Арнштейн, сильно повлиявшей на современное понимание общественного участия в муниципальном развитии. Арнштейн сформулировала классификацию отношений между органами местного самоуправления и гражданами в виде «лестницы гражданского участия» (рис. 6). Продвижение по этой лестнице снизу вверх означает повышение уровня вовлеченности жителей в принятие решений на местном уровне. Стратегическое планирование – удобный «полигон» для обкатки форм гражданского участия, и в этой сфере имеется немало удачных примеров в том числе и в России (правда, редко на самых верхних «ступенях»).

Рисунок 6. Лестница гражданского участия по Ш. Арнштейн<sup>66</sup>



<sup>66</sup> Arnstein, S.R. (1969). «A ladder of citizen participation». Journal of the American Institute of Planners. 35 (4): 216-224.

Две нижние ступени лестницы (*неучастие*) описывают ситуацию, при которой гражданское участие по сути отсутствует, и, более того, властями предпринимаются усилия по подавлению общественной активности. Администрация пытается не выслушать, а «исправить» и научить жителей, привести их к согласию с тем, что выгодно ей самой. Высказывание мнений гражданами стараниями местных властей сводится к минимуму, потоки информации однонаправленны. В контексте стратегического планирования такая ситуация в России – редкость, чаще она возникает при реализации «точечных» девелоперских проектов, негативно воспринимаемых частью жителей.

На стадии *символических мер* взаимодействие уже становится двусторонним. Граждане получают возможность слушать и быть услышанными – но пока не более того. С ними делятся информацией («Информирование»), им позволяют высказаться и отвечают на вопросы («Консультирование») и даже включают отдельных их представителей в совещательные органы, но без права решающего голоса («Умиротворение»). И это наиболее характерная для России ситуация, в том числе и применительно к организации стратегического планирования. Собственно, предусмотренные Федеральным законом № 172-ФЗ механизмы вовлечения общественности, а именно публикация проектов документов стратегического планирования в интернете и проведение общественного обсуждения, относятся именно к категории символических мер (уровни «Информирование» и «Консультирование» соответственно).

К сфере символических мер относятся и такие распространенные в российской практике формы, как приглашение общественности на круглые столы и стратегические сессии, а также проведение социологических исследований по отдельным вопросам в рамках разработки стратегий. В общем случае, гарантий, что их интересы будут учтены, жители на этих ступенях не получают (почему меры и названы «символическими») – но нередко мнение граждан, высказанное посредством таких форм участия, все же принимается во внимание. К примеру, в Орске (Оренбургская область) по результатам социологического опроса была сформирована миссия города, причем опрашивались не только местные жители, но и посещающие город жители окрестностей<sup>67</sup>. В Смоленске результаты опроса общественного мнения были учтены при формировании системы приоритетных направлений развития города<sup>68</sup>.

*Гражданское управление* применительно к стратегическому планированию подразумевает вручение гражданам полномочий по принятию и выполнению управленческих решений либо контролю над этими процессами. От права совещательного голоса происходит переход к праву решающего голоса. В России элементы гражданского управления общепринятыми пока не стали, но и экзотикой уже далеко не являются – во всяком случае, в форме «Партнерства». В стратегическом планировании партнерство чаще всего выражается во включении представителей общественности в состав рабочих групп, занимающихся разработкой и реализацией стратегии. Конечно, в таких структурах обычно доминируют «системные» общественные организации, заведомо лояльные администрации, но и примеры взаимодействия с несистемными активистами

<sup>67</sup> Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Орск» Оренбургской области на период до 2030 года.

<sup>68</sup> Стратегия социально-экономического развития города Смоленска на период до 2030 года.

в процессе разработки стратегий не столь уж редки. Подробнее механизмы партнерства с общественностью в контексте организации разработки стратегии рассмотрены в разделе 8.1.

Наконец, высшие ступени лестницы гражданского участия – «Делегирование» и «Гражданский контроль» – применительно к стратегическому планированию выражаются в подключении к разработке и реализации стратегии независимых общественных организаций путем закрепления за ними тех или иных функций в рамках этих процессов. Эти механизмы работоспособны только при наличии в муниципальном образовании, с одной стороны, сильного и ответственного местного сообщества, способного к самоорганизации, и, с другой стороны, доброй воли органов местного самоуправления к самоограничению своих полномочий в пользу независимых общественных структур. Несмотря на предпринимавшиеся в России попытки ввести подобные элементы (что характерно, на ранних этапах становления муниципального стратегического планирования в стране – например, при разработке и реализации Плана стратегического развития города Дзержинского до 2020 года в начале 2000-х), по-настоящему они пока нигде в полной мере не заработали.

## 7. ЭТАПЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

### 7.1. Последовательность этапов стратегического планирования

Стратегическое планирование – последовательный процесс. Многолетняя практика позволяет выделить наиболее типичные этапы этого процесса и рекомендовать эту последовательность как оптимальную.

Введение Федеральным законом № 172-ФЗ нового документа стратегического планирования – плана мероприятий по реализации стратегии – дополнило последовательность этапов новым элементом, но радикальных изменений в сложившуюся практику стратегического планирования не внесло. Стратегии, разрабатывавшиеся до принятия Закона, как правило, включали в себя текстовую часть, в которой приводились результаты анализа социально-экономической ситуации и излагались основные направления, цели и задачи развития муниципального образования, и табличную часть (приложения), где были представлены показатели (индикаторы) реализации стратегии, привязанные к дереву целей и задач и к этапам реализации стратегии, а иногда и мероприятия, реализация которых способствует достижению целей и решению задач. В новой системе координат, заданных Федеральным законом № 172-ФЗ, текстовая часть в целом соответствует формату стратегии, а табличная часть – формату плана мероприятий по реализации стратегии. Таким образом, привычная последовательность разработки стратегии не была нарушена, но оказалась как бы разбита на две части, по итогам каждой из которых формируется отдельный документ, подлежащий утверждению.

Рекомендуемая последовательность этапов стратегического планирования с указанием результатов каждого этапа представлена на рисунке 7.

Результаты этапов 1.1 – 1.4, приведенные на рисунке, могут входить в собственно стратегию в качестве ее разделов, а могут по желанию разработчиков также выноситься в отдельные обосновывающие документы. Распространена также модель, когда в «тело» стратегии включаются сокращенные версии текстов, подытоживающих этапы стратегического планирования – например, аналитического отчета, а полные версии уходят в рабочие приложения или вообще остаются за рамками стратегии в виде обосновывающих документов. Такая

Рисунок 7. Рекомендуемая последовательность этапов стратегического планирования



модель (ее можно назвать «презентационной») обычно применяется, если разработчики стратегии стремятся подчеркнуть ее имиджевую, мобилизующую функцию (см. раздел 4.4).

Отдельно следует сказать о концепции развития муниципального образования. В практике государственного и муниципального планирования термин «концепция» обычно используется для обозначения планового документа, содержащего общие ориентиры развития территории или какой-то из отраслей

ее жизнедеятельности и (в генерализованном виде) пути их достижения, но лишённого многих элементов программно-целевого подхода – индикаторов мониторинга, механизмов реализации, оценки ресурсов, иногда – конкретных задач. Иными словами, это именно концептуальный документ. Часто его принятие предшествует разработке стратегии как своего рода «пробный шар»<sup>69</sup>. В международной практике, как отмечалось выше, нередко именно концептуальная часть носит долгосрочный характер, а собственно стратегические планы, разрабатываемые в ее исполнение, принимаются на среднесрочный период.

В данном случае представляется уместным применить термин «концепция» к ядру стратегии, содержащему ее основные положения (описание базового сценария, стратегические приоритеты, направления, цели), пусть даже юридически оно не представляет собой отдельный документ. Концепция может отдельно выноситься на публичные слушания или иные формы общественного обсуждения как самостоятельная сущность. Именно она содержит все самое важное и интересное для широких масс населения, за ее пределами остаются главным образом технические вещи. Принятие концепции местным сообществом фактически утверждает «техническое задание» для продолжения работы над стратегией.

## 7.2. Сбор и анализ релевантной информации

Разработке любого планового документа предшествует аналитический этап, предполагающий сбор и анализ информации, релевантной для целей планирования. Стратегия – не исключение. Априори этот этап кажется не представляющим больших сложностей – тем более, для специалистов муниципальной администрации, привыкших проводить аналогичную процедуру при формировании ежегодных отчетов о социально-экономическом положении муниципального образования и при разработке муниципальных программ. Однако стратегия, хотя и обладает, как отмечалось выше, многими чертами программы, представляет собой особый документ, и механическое применение к ней подходов, разработанных в практике среднесрочного и отраслевого планирования, не всегда бывает оправданным.

На аналитическом этапе в рамках разработки муниципальной стратегии наиболее важен учет следующих аспектов.

### 1. Учет предыдущего опыта стратегического планирования

Если разрабатываемая стратегия – не первый опыт обращения муниципалитета к стратегическому планированию, то **аналитический отчет непременно должен включать в себя раздел с оценкой результативности реализации предыдущей стратегии**. Этот раздел должен содержать, как минимум, оценку достижения целевых значений показателей реализации стратегии верхнего

<sup>69</sup> Показательно, что российские муниципалитеты начали разрабатывать концепции раньше, чем стратегии и комплексные программы. Так, еще в 1999 году были разработаны и утверждены Концепция устойчивого развития города Волгограда и Концепция социально-экономического развития города Новосибирска, рассчитанные на 10-летний срок. Нередко, впрочем, на ранних этапах становления практики стратегического планирования в стране концепциями социально-экономического развития называли полноценные плановые документы, де-факто являвшиеся стратегиями.

уровня (см. раздел 7.9), как максимум – также оценку достижения целей и решения задач стратегии на основе соответствующих показателей. Если оценка выявит неудачу предыдущей стратегии (полную или частичную), важно определить вероятные причины этой неудачи, чтобы предупредить ее повторение на новом «заходе».

Такие разделы обычны для стратегий муниципальных образований с давними традициями стратегического планирования, прошедших с начала 2000-х два, а то и три стратегических «цикла», когда новая стратегия воспринимается как логичное продолжение и развитие предыдущей (Ярославль, Челябинск, Череповец). Как правило, условием этого является стабильность муниципального управления, при которой смена главы муниципального образования не означает замены управленческой команды и проходит под знаменем преемственности. Но когда управленческие команды радикально меняются, новые руководители обычно стремятся дистанцироваться от всего, связанного с их предшественниками, включая и разработанные и реализованные на предыдущих этапах стратегии. По этой причине действующие стратегии зачастую «бросают» до завершения срока их реализации, а о реализованных предпочитают не вспоминать.

Впрочем, о прежней стратегии могут не вспоминать и просто потому, что она так толком и не заработала: вскорости после утверждения легла в стол. И это, к сожалению, весьма распространенный в российской практике вариант развития событий. На самом деле, даже такой исход – не препятствие к учету этого опыта в новой стратегии. Анализ неудачи может в действительности принести немалую пользу при формировании нового документа, задав необходимые отправные точки. Не говоря уже о том, что какие-то из аналитических выводов и технологических решений, выработанных при предыдущем «подходе к снаряду», могут быть восприняты и использованы вновь – если, конечно, объективно не устарели. От чего-то отталкиваться всегда психологически проще, чем начинать с чистого листа.

## 2. Адекватность объема работы решаемым задачам

При анализе социально-экономической ситуации в целях разработки стратегии приходится иметь дело с более широким кругом источников информации, чем при подготовке муниципальных программ или ежегодных отчетов. Можно в общем случае выделить следующие виды источников:

- статистические данные Росстата (публично открытые либо открытые условно, которые необходимо покупать или специально запрашивать);
- статистические данные, формируемые органами публичной власти, государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями;
- данные негосударственных предприятий и организаций, в том числе общественных организаций;
- аналитические отчеты, оценки экспертов;
- социологическая информация (опросы, интервью, фокус-группы);
- материалы СМИ, включая электронные.

Обилие разнородных источников порождает проблему информационной рассогласованности и противоречивости, что вынуждает обращаться к методикам оценки степени достоверности информации. Кроме того, затраты – как

финансовые, так и временные – на приобретение, обработку и согласование информации могут оказаться чрезмерными и в итоге себя не оправдать. Довольно часто естественное желание провести глубокий и всесторонний анализ социально-экономической ситуации приводит к затягиванию аналитического этапа разработки стратегии в ущерб последующим (притом, что и при оптимальной организации работы этот этап – самый длительный, на него уходит не менее трети всего срока разработки стратегии).

Вообще, риск перегрузить анализ деталями, мало относящимися к делу и отвлекающими от главного, не менее серьезен, чем риск чего-то недоучесть. Разработчики стратегий этот риск обычно недооценивают, и в результате аналитические отчеты редко занимают меньше половины объема стратегии, а порой доходят и до двух третей. Значительную часть этих отчетов занимают никому не интересные и бессмысленные в контексте стратегического развития перечисления названий муниципальных учреждений, информация о проводимых мероприятиях и столбцы цифр по мельчайшим аспектам текущей деятельности муниципалитета. Нередко стратегия начинается с пространного очерка об истории муниципального образования. И это тоже лишнее – если только стратегия не выстроена вокруг задач интенсификации использования историко-культурного потенциала, и эта информация важна для оценки этого потенциала.

Нужно помнить, что анализ в стратегическом планировании носит, по большому счету, прикладной характер: **важно не столько получить идеально точное представление о ситуации в муниципальном образовании во всех деталях, сколько выявить основные проблемы и возможности его развития.** Поэтому нестандартные качественные наблюдения, сделанные в ходе анализа, пусть даже базирующиеся на экспертных оценках, могут оказаться ценнее количественных показателей, описывающих и так всем хорошо известные факты.

Но пусть даже аналитический отчет получился объемным и подробным: в любом случае, нет необходимости целиком включать его в «тело» стратегии. **Стратегия только выиграет в доходчивости, если в ее состав войдет краткая выжимка из аналитического отчета** (в пределе – резюме в формате SWOT-анализа). Полную версию можно погрузить в приложение к стратегии или вовсе оставить за ее рамками в виде отдельного тома обосновывающих материалов (но, что принципиально, доступного к ознакомлению всеми желающими).

### 3. Определение ретроспективной глубины анализа

Анализ социально-экономической ситуации предполагает рассмотрение рядов значений статистических показателей, характеризующих анализируемые параметры в динамике. Если для муниципальной программы достаточно проследить динамику за период действия предыдущей программы, то документ долгосрочного планирования, каковым является стратегия, предполагает учет процессов, разворачивающихся в более протяженном периоде. Следовательно, необходим анализ более длинных ретроспективных рядов.

Очевидно, тем не менее, что **эти ряды не должны быть одинаковыми для всех показателей: они тем длиннее, чем большей инерционностью обладает анализируемый процесс.** Например, демографические показатели логично анализировать минимум на десятилетнем отрезке, в то время как для

большинства социальных и экономических показателей такая глубина представляется излишней.

Нельзя сбрасывать со счетов и фактор изменения Росстатом методик статистического учета ряда параметров (миграции, малое предпринимательство, число регистрируемых преступлений и др.), в результате которого соответствующие данные на длинной дистанции утрачивают сопоставимость. Такие данные могут привлекаться только при условии грамотной аналитической интерпретации, позволяющей отделить реальное изменение параметров от формальных «скачков», вызванных уточнением объекта и методики учета.

#### 4. Определение базы для сравнения

Для разработки стратегии муниципального образования недостаточно владеть информацией о текущей и ретроспективной ситуации в нем: важно еще иметь представление о том, как муниципальное образование выглядит и выглядит дело на релевантном для него фоне. В самом деле, убыль населения и экономический спад, зафиксированные в муниципальном образовании – в общем случае негативные тенденции, но если то же наблюдается везде и в еще большей степени, то в сравнении рассматриваемое муниципальное образование может выглядеть даже предпочтительнее. Абсолютные минусы оборачиваются относительными плюсами. Поэтому ***общепринятой практикой является формирование «линейки» муниципальных образований для сравнения с ними по основному параметрам***<sup>70</sup>.

Выбор таких муниципальных образований представляет собой ответственную задачу. Результат выбора зависит от исходных целевых установок. Среди муниципальных образований, с которыми может проводиться сравнение, целесообразно различать «аналоги», «конкуренты» и «образцы». Эти термины акцентируют разные стороны отбираемых для сравнения объектов, но не являются взаимоисключающими: одни и те же муниципальные образования могут выступать в нескольких ролях.

**Аналоги** – это муниципальные образования, близкие тому, для которого разрабатывается стратегия, по некоторым ключевым параметрам (численность населения, географическое положение, отраслевая структура экономики и т.п.), что обеспечивает сопоставимость. Сравнение с ними, таким образом, наиболее релевантно и создает адекватный контекст для оценки социально-экономического положения муниципального образования. Как правило, для небольших муниципальных образований в качестве аналогов выступают муниципальные образования того же типа (городской округ, муниципальный округ, поселение, муниципальный район) и того же региона. Крупные региональные центры сравнивают себя с другими региональными центрами, обычно в пределах того же

<sup>70</sup> Распространена также практика сравнения показателей в муниципальном образовании с аналогичными показателями в среднем по России, федеральному округу и/или субъекту Российской Федерации, на территории которого находится муниципальное образование. При этом с высокой долей вероятности можно предположить, что, например, уровень средней заработной платы в крупном городском округе будет выше, чем в среднем по Российской Федерации, а доля населения в возрасте старше трудоспособного – ниже, и т.п. Поэтому в общем случае такую практику сложно признать продуктивной для целей анализа, такие сопоставления целесообразно использовать только для получения дополнительной (справочной) информации.

макрорегиона (федерального округа, экономического района)<sup>71</sup>, города-миллионники – с другими городами-миллионниками и т.п. Менее продуктивна пространственная практика сравнения регионального центра с другими городскими (муниципальными) округами и муниципальными районами того же региона: в большинстве регионов административный центр очевидно доминирует над прочими муниципальными образованиями по меньшей мере экономически, и о сопоставимости говорить сложно.

Пример тщательного подхода к выбору аналогов представлен в Стратегии социально-экономического развития Ангарского городского округа на период 2017-2030 годов. Для анализа конкурентной привлекательности территории Ангарского городского округа были отобраны города-аналоги трех категорий:

- города «Соседи», то есть расположенные территориально близко к Ангарску (Иркутск, Братск, Чита);
- города, схожие с Ангарском по численности населения (Орск, Шахты, Таганрог, Бийск);
- города, схожие с Ангарском по роли в экономике нефтеперерабатывающей отрасли (Салават, Ачинск, Комсомольск-на-Амуре, Сызрань).

**Образцы** – это те муниципальные образования, которые в период разработки стратегии превосходят рассматриваемое по тем или иным значимым параметрам, и на их показатели есть смысл ориентироваться. Они как бы задают планку: их текущие значения показателей социально-экономического развития могут ставиться в качестве целевых при разработке системы показателей достижения целей и решения задач стратегии (уже за рамками аналитического этапа). Фактически с использованием показателей муниципальных образований-образцов проводится процедура бенчмаркинга – сопоставительного анализа на основе эталонных показателей. Выбор образцов отражает, в числе прочего, амбиции разработчиков стратегии: можно, например, выбрать в качестве образцов города стран с высоким уровнем социально-экономического развития, подчеркнув ориентацию на более высокие стандарты качества жизни по сравнению со среднероссийскими.

Наконец, **конкуренты** – это муниципальные образования, соперничающие за ресурсы: инвестиции, население (человеческий капитал), туристов, неформальный статус (например, статус «столицы» макрорегиона) и т.п. Для России весьма характерны «пары» традиционных конкурентов среди городов, начиная с Москвы и Санкт-Петербурга. Можно в этой связи также упомянуть Пермь и Екатеринбург, Казань и Уфу, Ростов-на-Дону и Краснодар, Хабаровск и Владивосток, Красноярск и Новосибирск.

Сравнение с конкурентами наиболее принципиально, поскольку отставание от них по ключевым социально-экономическим показателям приводит к перераспределению ресурсных потоков в пользу выигравших. В части же «мобилизующей» роли стратегии ориентация на извечных конкурентов подхлестывает энтузиазм стейкхолдеров, вовлеченных в стратегическое планирование.

При этом под конкуренцией не следует понимать исключительно осознанное целеустремленное соперничество. Нередко от муниципальных руководителей

<sup>71</sup> Например, в «Стратегическом плане социально-экономического развития городского округа Город Воронеж на период до 2020 года» Воронеж сопоставляется с другими областными центрами Центрально-Черноземного экономического района – Тамбовом, Курском, Белгородом и Липецком.

приходится слышать: «Мы ни с кем не конкурируем, у нас нет таких задач». Это самообман. Сегодня любой город вовлечен в конкурентные отношения (выраженные более или менее отчетливо) уже по факту своего существования – просто в силу того, что и инвесторы, и мигранты, и туристы рассматривают этот город в ряду других при принятии решения об инвестировании, миграции или посещении<sup>72</sup>. Игнорирование этого факта, как правило, равносильно добровольному проигрышу конкуренции. В перспективе же конкурентная борьба между территориями (и муниципальными образованиями в частности) еще более усилится, причем возрастет ценность человеческих ресурсов и, в первую очередь, квалифицированных ресурсов как объекта такой конкуренции.

### 5. Структурирование аналитического отчета

В разделе 4.4 отмечались два подхода к структурированию стратегии: «от отраслей» и «от проблем». Проблема выбора между этими вариантами возникает еще на аналитическом этапе.

Технически социально-экономическую ситуацию сложно анализировать иначе, чем в отраслевом разрезе, хорошо знакомом муниципальным служащим по практике среднесрочного планирования. Как правило, отраслевые блоки аналитического отчета и готовятся специалистами соответствующих структурно-функциональных подразделений администрации – или, при более «продвинутом» варианте организации работы, рабочими группами, в которых представители этих подразделений играют ведущую роль. Это удобно и, в общем, вполне продуктивно, но финальная версия аналитического отчета вовсе не обязана воспроизводить эту структуру.

Ключевым здесь является этап сведения отраслевых блоков, подготовленных разными авторами, в единый отчет. Часто эти блоки просто механически соединяются в один текст в качестве его разделов. В результате разделы могут иметь разный объем, разную детализацию (по одним избыточно подробную, по другим – недостаточную), использовать разную терминологию, разный формат иллюстраций, по-разному представлять статистические показатели (одни в динамике, другие – в статике) и т.п. Предельный случай – когда разделы аналитического отчета противоречат друг другу по содержанию, такое тоже бывает. Чтобы этого избежать, **на этапе сведения в единый отчет отраслевые разделы должны быть подвергнуты серьезной редакции с приведением к единому формату как формально, так и содержательно.**

Но это – минимальное требование. В идеале **при сведении результатов анализа в единый отчет целесообразно перейти от отраслевой структуры к проблемной.** На завершающем этапе анализа выявляются основные проблемы муниципального образования и его сильные стороны, многие из которых носят комплексный, а не узкоотраслевой характер. И именно на базе этих проблем и сильных сторон можно сформировать структуру отчета. Такие примеры есть. Например, в Стратегии социально-экономического развития Елабужского муниципального района Республики Татарстан до 2021 года и на перспективу до 2030 года аналитический отчет выстроен фактически как развернутый SWOT-анализ: его структура отражает основные конкурентные преимущества

<sup>72</sup> Они, конечно, могут его не рассматривать, просто не зная о его существовании или о его способностях удовлетворить их потребности. Но это означает, что конкуренция проиграна заведомо

района и возможности их использования, с одной стороны, и ключевые проблемы района и соответствующие риски, с другой стороны. Разделы отчета имеют сопоставимое содержательное наполнение, в них минимум лишней в контексте стратегии информации, а в конце каждого раздела приведены резюмирующие выводы (тоже весьма полезный прием).

В таком виде аналитический раздел стратегии приобретает большую наглядность, особенно для неспециалиста, и переход от выявленных комплексных плюсов и минусов к системе стратегических приоритетов выглядит более обоснованным.

### 7.3. Наглядное представление результатов анализа

Общепринятым методом представления результатов анализа социально-экономической ситуации в муниципальном образовании является **SWOT-анализ**, которым, как правило, завершается аналитический этап стратегического планирования. SWOT-анализ предоставляет удобную и наглядную форму, с одной стороны, для обобщения результатов анализа, а, с другой стороны – для обозначения «стартовых позиций» для формирования сценариев и стратегических приоритетов развития. Иными словами, это связующее звено между аналитическим и сценарным этапами.

Название метода – аббревиатура английских слов strengths (сильные стороны), weaknesses (недостатки, слабые стороны), opportunities (возможности) и threats (угрозы) – четко отражает его суть. Проводящие SWOT-анализ эксперты (в их число имеет смысл включить специалистов, готовивших отраслевые блоки анализа) заполняют таблицу из четырех квадрантов, последовательно отмечая в них:

- сильные стороны муниципального образования;
- слабые стороны муниципального образования;
- возможности для развития муниципального образования;
- угрозы развитию муниципального образования.

Таким образом формируется совокупность «экспертных» матриц, которые затем синтезируются в единую матрицу, отражающую консолидированное комплексное представление о ситуации в муниципальном образовании. Отталкиваясь от этого представления, на следующих этапах стратегического планирования можно будет обоснованно сформировать сценарии развития муниципального образования, рассчитать балансы и выбрать стратегические приоритеты.

Реальный пример представления результатов SWOT-анализа приведен в таблице 2. Это результаты анализа факторов и условий, определяющих сценарии социально-экономического развития города Якутска, из Стратегии социально-экономического развития городского округа «город Якутск» на период до 2032 года.

SWOT-анализ может проводиться как в целом по муниципальному образованию, так и в разрезе тематических блоков – например, отдельно по демографической ситуации, экономике, социальной сфере, коммуникациям. Такой подход применен, например, в Стратегии социально-экономического развития

**Таблица 2. SWOT-анализ социально-экономической ситуации в муниципальном образовании (на примере Стратегии социально-экономического развития города Якутска)**

|  |   |
|--|---|
| <p><b>Сила</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Экономический и административный центр Республики Саха (Якутия).</li> <li>– Выгодное экономико-географическое положение.</li> <li>– Научный и образовательный центр.</li> <li>– Благоприятная демографическая ситуация, наличие значительного трудового потенциала.</li> <li>– Благоприятная инвестиционная площадка.</li> <li>– Привлекательная территория для инвестирования.</li> <li>– Постоянно растущий спрос населения на жилье и потребление товаров.</li> <li>– Наличие незанятых рыночных сегментов.</li> <li>– Культурный центр республики.</li> <li>– Развитая сфера услуг.</li> </ul> | <p><b>Слабость</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Быстрый рост антропогенной нагрузки на территорию.</li> <li>– Неуправляемый миграционный приток населения.</li> <li>– Низкая рентабельность производства относительно сферы обращения и услуг.</li> <li>– Высокая зависимость от регионального бюджета.</li> <li>– Несоответствие качественных и количественных параметров социальной инфраструктуры потребностям горожан.</li> <li>– Низкое качество городской среды, благоустройства и дорожной сети.</li> <li>– Недостаточно собственных инвестиционных источников.</li> </ul> |
| <p><b>Возможности</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Реализация перспективных инвестиционных проектов.</li> <li>– Привлечение инвестиций за счет реализации федеральных и республиканских проектов.</li> <li>– Научный и образовательный комплекс как основа инновационного развития.</li> <li>– Формирование агропояса.</li> <li>– Расширение налогооблагаемой базы за счет создания новых производств и модернизации действующих.</li> <li>– Управляемое развитие городской агломерации.</li> </ul>  | <p><b>Угрозы</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Нестабильность налогового и бюджетного законодательства, высокий уровень централизации финансовых ресурсов.</li> <li>– Вывоз капитала за пределы городского округа.</li> <li>– Рост глобальных финансовых, инвестиционных и социальных рисков.</li> <li>– Рост техногенных и экологических рисков при освоении новых территорий.</li> </ul>   |

муниципального образования «Город Таганрог» на период до 2020 года, Стратегии социально-экономического развития города Липецка до 2030 года, Стратегии социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года и многих других стратегиях.

При внешней простоте метода проведение SWOT-анализа сопряжено с рядом проблем, чреватых ошибками, наиболее типичны из которых следующие.

### **1. Смещение сильных сторон и возможностей, слабых сторон и угроз**

Граница между сильными сторонами и возможностями, слабыми сторонами и угрозами иногда бывает довольно условной – в особенности если сильные/слабые стороны формулируются как процессы. К примеру, в приведенном выше примере SWOT-анализа города Якутска «быстрый рост антропогенной

нагрузки на территорию» и «неуправляемый миграционный прирост населения» трактуются как слабые стороны города, но с не меньшими основаниями их можно расценивать как угрозы его развитию. Нужно стремиться к четкому разделению этих понятий: сильные/слабые стороны – то, что отмечается уже сейчас, возможности/угрозы – то, что возникнет в перспективе. К примеру, естественная убыль населения – это фиксируемая в настоящее время слабая сторона города, а рост естественной убыли в результате смены демографических волн – угроза развитию города в будущем.

## **2. Нечеткость формулировок, порождающая неоднозначность интерпретации**

Смешение содержания левых квадрантов с содержанием правых кажется менее вероятным, чем смешение верхних с нижними, но иногда встречается и такое. Часто причиной являются слишком обобщенно сформулированные факты, так что их с равной вероятностью можно рассматривать и как плюс, и как минус. Например, доминирование в структуре экономики города нефтеперерабатывающей отрасли одновременно и сообщает городу экономическую устойчивость в среднесрочной перспективе, и несет риски монозависимости. В плане смешения возможностей и угроз показателен следующий пример: в SWOT-анализе Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области к угрозам развитию района отнесена «необходимость синхронизации стратегического планирования на региональном уровне с соседним регионом – Санкт-Петербургом». Синхронизация стратегического планирования регионами, входящими (полностью или частично) в единую агломерацию – дело не только нормальное, но и необходимое, и без пояснений сложно понять, чем это может «угрожать» одному из муниципальных образований региона. Логичнее рассматривать это как возможность для него.

## **3. Наличие «общих мест», не отражающих специфику муниципального образования**

Формулируя возможности и угрозы развития, следует избегать банальностей, применимых к любому муниципальному образованию в любом контексте. Например, в качестве путей решения проблем, указанных в SWOT-анализе<sup>73</sup> Стратегии социально-экономического развития Елабужского муниципального района Республики Татарстан до 2021 года и на перспективу до 2030 года, фигурируют: «Обеспечение устойчивого функционирования жилищно-коммунального хозяйства», «Привлечение финансовых ресурсов на территорию», «Создание условий для развития среднего и малого предпринимательства». Для задач SWOT-анализа такие формулировки малопродуктивны, это просто изложение вопросов местного значения муниципального образования, которые органы местного самоуправления ежедневно решают в рутинном режиме. Аналогично, угроза «Снижение показателей работы предприятий в связи с неблагоприятным воздействием внешних условий» (пример из Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Вот-

<sup>73</sup> Формально этот элемент данной стратегии называется не SWOT-анализом, а «Сводом проблем и ограничений», но по сути является им.

кинск» на 2015-2020 годы и на период до 2025 года), даже если обоснованно представляется реальной, требует конкретизации применительно к условиям данного муниципального образования.

#### **4.«Самодостаточность» SWOT-анализа, недостаточная связь с предыдущим и/или последующим этапами стратегического планирования**

SWOT-анализ – это не самостоятельное исследование, а одновременно обобщение и упорядочение проведенного анализа и база для дальнейшего развёртывания стратегии. В нем не должно быть тезисов, сколь угодно верных, но не вытекающих из ранее изложенного аналитического отчета. «Проблемная» структура аналитического отчета (см. раздел 7.2) снижает этот риск. Еще более распространена противоположная ошибка, когда выводы SWOT-анализа «подвисают», и сценарии, стратегические приоритеты, цели и задачи формируются в дальнейшем «с чистого листа», без опоры на SWOT-анализ.

В классической схеме SWOT-анализа выявляются только внутренние возможности и угрозы, представляющие собой проекцию сильных и слабых сторон муниципального образования в перспективу. Для выявления возможностей и угроз, порождаемых внешними факторами, существует инструмент PEST-анализа (или STEP-анализа), посредством которого учитываются политические (political), экономические (economic), социальные (social) и технологические (technological) аспекты внешней среды<sup>74</sup>. В российской практике муниципального стратегического планирования PEST-анализ в чистом виде применяется редко, чаще возможности и угрозы экзогенного происхождения включаются в матрицу SWOT-анализа наравне с эндогенными. Но примеры есть: например, вполне классический PEST-анализ присутствует в Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Калуга» до 2030 года, хотя и назван там SWOT-анализом.

Возможны и иные, нестандартные подходы к обобщению результатов социально-экономического анализа, «обогащающие» классический SWOT-анализ. Так, при разработке Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Таганрог» на период до 2020 года анализ социально-экономического развития был дополнен анализом интересов и приоритетов субъектов развития города (жителей, бизнес-структур, общественных организаций, органов местного самоуправления). Разработчики Стратегии социально-экономического развития муниципального образования городского округа «Инта» на период до 2020 года провели анкетирование экспертов с целью оценки ресурсного потенциала муниципального образования по компонентам (базовые, обеспечивающие, потенциал готовности, потенциал управления). Подобные приемы хороши в первую очередь тем, что сокращают и проясняют путь от анализа к целеполаганию.

<sup>74</sup> Иногда применяется также расширенная версия этого вида анализа – PESTLE-анализ, который учитывает еще и правовые (legal) факторы и факторы окружающей среды (environmental).

## 7.4. Разработка прогноза и сценариев развития муниципального образования. Выбор базового сценария

В Федеральном законе № 172-ФЗ декларируется взаимосвязь всех подсистем системы стратегического планирования: целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. Но если вертикальная иерархия от целеполагания к планированию и далее к программированию из положений Закона следует явным образом, то формат «подключения» к этой системе подсистемы прогнозирования менее очевиден.

Прежде чем рассматривать взаимосвязь прогноза социально-экономического развития с другими документами стратегического планирования, важно определиться с горизонтом прогнозирования. Этот вопрос неоднозначен. Согласно Федеральному закону № 172-ФЗ, прогноз социально-экономического развития муниципального образования – это «документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования *на среднесрочный или долгосрочный период*» (статья 3). Соответственно, и сам этот документ в Законе именуется «прогноз социально-экономического развития муниципального образования *на среднесрочный или долгосрочный период*».

Из этих формулировок следует, что муниципальные образования должны разрабатывать не два прогноза социально-экономического развития (среднесрочный и долгосрочный), а один, который может быть либо среднесрочным, либо долгосрочным. Проблема здесь в том, что в действительности среднесрочный и долгосрочный прогнозы не являются взаимозаменяемыми, так как служат разным целям.

Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период является в большей степени инструментом бюджетного планирования, на его основе рассчитываются параметры бюджета в части налоговых и неналоговых доходов. На практике именно среднесрочным чаще всего является прогноз социально-экономического развития муниципального образования, предусмотренный статьей 173 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Он разрабатывается на три года с использованием такой же технологии ежегодных сдвижек, как и при составлении трехлетнего бюджета.

В свою очередь, прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период готовится с целью обеспечения подготовки стратегии, а не бюджетного процесса. Он отличается от среднесрочного не только временным горизонтом, но и набором показателей и используемыми при прогнозировании методиками. Среднесрочный прогноз не может механически быть приведен к долгосрочному путем экстраполяции.

Поэтому **в целях разработки стратегии необходимо, в первую очередь, разрабатывать долгосрочный прогноз социально-экономического развития**. Это не отменяет важности разработки среднесрочного прогноза для целей бюджетного планирования. Таким образом, использованный в Федеральном

законе № 172-ФЗ союз «или» на практике почти неизбежно превращается в «И»<sup>75</sup>.

Четкой взаимосвязи между прогнозом социально-экономического развития на долгосрочный период и стратегией Федеральный закон № 172-ФЗ не устанавливает. Применительно к субъекту Российской Федерации скоординированы только сроки: в части 1 статьи 32 Закона указано, что стратегия разрабатывается на период, не превышающий период, на который разрабатывается прогноз. Применительно к местному уровню аналогичная норма отсутствует, однако в данном случае логично исходить из принципа аналогии нормы и распространять указанную норму на разработку документов стратегического планирования на местном уровне.

Основной вопрос, возникающий в этой связи: что первично – долгосрочный прогноз или стратегия? **Оптимальна и в наибольшей степени соответствует сложившейся практике стратегического планирования подход, в соответствии с которым разработка прогноза на долгосрочный период предшествует разработке стратегии.**

Каким образом осуществляется связь между долгосрочным прогнозом и стратегией? Общая логика и сложившаяся практика стратегического планирования, в том числе на местном уровне, предполагают применение в этих целях сценарного подхода. Федеральным законом № 172-ФЗ этот аспект стратегического планирования не регулируется. Тем не менее, большинство муниципальных стратегий в той или иной степени придерживаются этого подхода<sup>76</sup>.

В соответствии со сценарным подходом, на основе различных вариантов долгосрочного социально-экономического прогноза разрабатывается *система альтернативных сценариев* социально-экономического развития муниципального образования, а затем из их числа выбирается *базовый*<sup>77</sup> *прогнозный сценарий*, с учетом которого формируется стратегия.

Каким образом базовый сценарий влияет на содержание стратегии? Как минимум он определяет целевые значения показателей ее реализации. Для каждого альтернативного сценария устанавливается свой набор прогнозных значений показателей социально-экономического развития, которые затем полностью или частично транслируются в систему показателей реализации стратегии (см. раздел 7.9). Но влияние проявляется и в более общем плане: базирующиеся на социально-экономическом прогнозе сценарии задают муниципалитету на долгосрочный период определенный «коридор возможностей», то

<sup>75</sup> Из буквального толкования Федерального закона № 172-ФЗ следует, что, если муниципальное образование будет разрабатывать оба прогноза, один из них не будет официально считаться «документом стратегического планирования». Однако, как отмечалось в разделе 3.2 применительно к стратегическим документам, не вошедшим в определенный Законом закрытый список, негативных последствий отсутствия этого «лейбла» не несет.

<sup>76</sup> В то же время и в 2020-х годах продолжают появляться стратегии, в том числе крупных городов, в которых сценарная составляющая (а, значит, и связь с прогнозом социально-экономического развития) вовсе отсутствует. Это, например, Стратегия социально-экономического развития городского округа Иваново до 2030 года, Стратегия социально-экономического развития города Ставрополя до 2035 года, Стратегия социально-экономического развития города Челябинска на период до 2035 года.

<sup>77</sup> Это нестрогий термин. В некоторых стратегиях «базовым» называется консервативный сценарий, соответствующий инерционному прогнозу социально-экономического развития, а для обозначения выбранного сценария, на основе которого строится стратегия, используется термин «целевой».

есть выбор инструментов, которые можно задействовать для достижения желаемого будущего<sup>78</sup>.

К сожалению, на практике муниципалитеты как в формировании альтернативных сценариев, так и в выборе базового сценария, оказываются не вполне свободны, так как вынуждены укладываться в рамки сценария, выбранного на уровне субъекта Российской Федерации, в случае наличия у него стратегии, а также на экономические и демографические прогнозы, формируемые на региональном и федеральном уровнях. Конечно, учет в муниципальных прогнозах прогнозов развития региона и страны в целом не только допустим, но и необходим. **Но этот учет не должен иметь форму буквального воспроизведения параметров «вышестоящих» прогнозов и соответствующих им сценариев.** Между тем, методические рекомендации по разработке муниципальных стратегий, формируемые в регионах, если и касаются этой темы, то, как правило, предлагают муниципалитетам не методы самостоятельной разработки и выбора сценариев, а набор заранее определенных типовых сценариев. Поэтому в муниципальных стратегиях раздел, посвященный сценариям, если он вообще имеется – традиционно один из самых слабых и выглядит зачастую как не слишком убедительная попытка «притянуть» установленные на региональном уровне ориентиры к местным условиям.

Транслируемая таким образом сверху вниз модель разработки прогнозов, построения на их основе сценариев и выбора из них базового сценария и сама по себе довольно шаблонна. Прогноз социально-экономического развития, как правило, выполняется в трех вариантах: низком, среднем и высоком. В соответствии с этими вариантами обычно формируются три варианта сценариев: пессимистический, реалистический и оптимистический соответственно. Иногда эта схема чуть усложняется путем введения промежуточных градаций («умеренно оптимистический», «умеренно пессимистический»). Но чаще используется, наоборот, упрощенная схема, в которой реалистический и оптимистический сценарии как бы схлопываются воедино, и образуются два сценария: «плохой» и «хороший» (конечно, под более солидными названиями, например, «инерционный» и «инновационный» или «консервативный» и «устойчивого роста»).

В идеале **выбор базового прогнозного сценария определяется наибольшей вероятностью реализации соответствующего прогноза.** Предполагается, что эта вероятность определяется пусть и экспертно, но по итогам всестороннего рассмотрения параметров каждого из сценариев и априори неочевидна. На практике же, к сожалению, слишком часто заранее бывает ясно, какой именно сценарий будет выбран. «Назначенный» под выбор сценарий обычно расписывается наиболее подробно и с акцентированием его преимуществ, а прочие пишутся заведомо «для галочки», впроброс. Иногда в самом названии одного из сценариев содержится жирный намек на его предназначенность для выбора: он прямо именуется «приоритетным» или «целевым». Конечно, в таких случаях процедура выбора базового сценария превращается в фикцию, малоосмысленный ритуал.

<sup>78</sup> В этом смысле существенным подспорьем мог бы стать увязанный с долгосрочным социально-экономическим прогнозом долгосрочный бюджетный прогноз, «оцифровывающий» этот коридор возможностей в виде прогноза финансовых ресурсов, которыми может располагать муниципалитет. Но, как мы отметили выше в разделе 5.1, в современных условиях подготовка адекватного долгосрочного бюджетного прогноза крайне затруднена.

Впрочем, угадать выбор сценария часто можно и без таких «подпорок». В комбинации из трех сценариев чаще всего выбирается реалистический, базирующийся на среднем варианте прогноза. Значительно реже выбирается оптимистический сценарий (иногда это означает, что прогноз несколько «подкручен» в сторону занижения, и в действительности якобы оптимистический вариант скорее реалистичен). Если же сценариев два, выбирается «хороший». Пессимистический сценарий не выбирается никогда, а иногда даже и не рассматривается.

Психологически это объяснимо: выбор негативного или недостаточно позитивного сценария подспудно воспринимается как капитуляция перед трудностями, признание нежелания менять ситуацию к лучшему. Но эта логика ошибочна: рассуждая так (явно или неявно), разработчики стратегии фактически смешивают прогнозные сценарии с целевыми (о них речь ниже). Формирование стратегии в условиях негативного сценария – вполне достойная и нетривиальная задача, подразумевающая поиск оптимального пути развития при неблагоприятной внешней конъюнктуре. Для некоторых муниципальных образований «стратегия выживания» в силу объективных обстоятельств может быть более приемлемой, чем «стратегия развития», и делать ставку на интенсивное развитие при полном отсутствии предпосылок к тому означает опасный самообман. Тем более эти соображения актуальны для кризисных ситуаций, подобных нынешней. Так что **не нужно искусственно избегать негативных сценариев, если они действительно представляются вероятными.**

Но обстоятельства на длинной дистанции имеют свойство меняться как в одну, так и в другую сторону – соответственно, и социально-экономические прогнозы подлежат периодическому пересмотру. Потому даже более важное значение имеет вариативность сценария во времени. Базовый сценарий не обязан выбираться раз и навсегда. **Стратегия может – а в идеале должна – включать в себя опцию смены базового сценария путем перехода от одного альтернативного сценария к другому**, если внешние обстоятельства сложатся иначе (в плюс или в минус), чем предполагалось выбранным вариантом прогноза.

Такая опция в российских муниципальных стратегиях – редкость, но примеры есть. Один из ранних (задолго до принятия Федерального закона № 172-ФЗ) примеров был представлен в Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Архангельск» на период до 2020 года. В ней каждому варианту прогноза социально-экономического развития города соответствовали один или несколько сценариев, и вероятность реализации каждого из сценариев была оценена в процентах. При этом была оговорена возможность перехода от одного сценария к другому по мере реализации стратегии в зависимости от меняющихся условий. Правда, механизм этого перехода в стратегии представлен не был, что во многом объяснялось общей неразработанностью механизмов увязки долгосрочного планирования со среднесрочным в тот период. Сейчас вполне очевидно, что роль инструмента такого «переключения» между сценариями должен играть план мероприятий по реализации стратегии (см. раздел 8.2).

Сегодня, в условиях повышенной неопределенности будущего все большее распространение получают стратегии, в которых базовый сценарий вообще

не выбирается, хотя система альтернативных сценариев присутствует. Разработчики стратегии как бы констатируют невозможность адекватно оценить вероятность реализации того или иного сценария. Это по сути разновидность того же вариативного подхода, только с неопределенными стартовыми позициями: для каждого показателя реализации стратегии устанавливается несколько видов целевых значений, соответствующих разным вариантам прогноза, а затем уже в плане мероприятий эти целевые значения уточняются путем выбора из предложенного стратегией «меню».

Сценарный подход может присутствовать в стратегии и в неявном виде. К примеру, в Стратегии социально-экономического развития города Рязани до 2030 года понятие «сценарии» не упоминается. При этом однако целевые значения показателей, характеризующих достижение стратегических целей города Рязани до 2030 года (верхний уровень системы показателей стратегии), представлены в двух вариантах: «базовом» и «целевом», отражающих параметры консервативного и оптимистичного прогнозов социально-экономического развития соответственно. К сожалению, из раздела стратегии, посвященного мониторингу ее реализации, неясно, на основе которого из этих вариантов будет проводиться мониторинг. В план мероприятий по реализации стратегии эти показатели не включены. В нем присутствуют только показатели нижнего уровня – так называемые «показатели, необходимые для осуществления мониторинга реализации стратегии», но для них в стратегии целевые значения вообще не установлены ни в каком виде.

Вариативность будущего может определяться не только прогнозируемыми внешними условиями, но и разными целевыми установками и предпочтениями местного сообщества как разработчика стратегии. Следовательно, в рамках выбранного наиболее вероятного прогнозного сценария, можно рассматривать также «целевые» (под)сценарии, которые включают в себя программно-целевую составляющую и предполагают осознанный выбор пути развития. Иными словами, базовый прогнозный сценарий задает «коридор возможностей», который в общем случае тем шире, чем оптимистичнее сценарий – а варианты действий внутри этого коридора описываются уже целевыми сценариями. Возникает своего рода двухстадийная схема выбора сценариев: сначала прогнозного, затем – целевого.

Характер целевых сценариев может сводиться к общим «идеологическим» установкам (например, ставка на инновационное развитие), но может и обладать ярко выраженной содержательной спецификой. К примеру, при прочих равных условиях, заданных базовым прогнозным сценарием, муниципальное образование может развиваться преимущественно как транспортно-логистический узел или как индустриальный, культурный и т.д. центр. Поэтому такие сценарии еще можно назвать «тематическими». Их моделирование было популярным на ранних этапах развития стратегического планирования в России, но в последнее время тематические в явном виде сценарии встречаются в стратегиях относительно редко.

**Выбор базового целевого сценария, в отличие от выбора базового прогнозного сценария, определяется не наибольшей вероятностью, а наибольшей предпочтительностью.** При таком подходе, рассматривая альтернативные сценарии, местное сообщество по сути имеет дело с альтернативными

видениями будущего муниципального образования. Поэтому этот этап стратегического планирования проходит параллельно этапу выбора стратегических приоритетов, в число которых входит формирование стратегического видения (образа) муниципального образования (см. раздел 7.6).

Для повышения обоснованности выбора базового целевого сценария целесообразно формализовать его процедуру – например, ввести систему критериев балльной оценки альтернативных целевых сценариев. Выбирается сценарий, получивший максимальную сумму баллов. Возможны, например, следующие критерии оценки (список, конечно, не исчерпывающий):

- 1) ресурсоемкость (при прочих равных условиях больше баллов получает тот сценарий, реализация которого требует меньших расходов);
- 2) популярность (сценарий получает тем больше баллов, чем меньше «непопулярных» решений он предполагает и чем в большей степени результаты его реализации способны получить поддержку общества или отдельных целевых групп, поддержка со стороны которых представляется важной – государства, бизнеса и т.п.);
- 3) инновационность (больше баллов получает сценарий, предполагающий использование новых, «прорывных» решений);
- 4) конкурентоспособность (сценарий получает тем больше баллов, чем более позволяет муниципальному образованию улучшить позиции на фоне муниципальных образований-конкурентов).

За каждым из критериев, как можно заметить, стоит определенная система взглядов, даже идеология. Если какие-то аспекты местное сообщество считает более важными, соответствующим критериям могут быть присвоены более высокие весовые коэффициенты.

В Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2025 года сформированы (как указано, с учетом результатов анкетирования основных групп стейкхолдеров) следующие целевые сценарии:

- «инерционный» сценарий (или вариант оперативного реагирования);
- сценарий умеренного развития путем инноваций и диверсификации экономики (реалистичный сценарий);
- сценарий индустриального развития;
- форсированный инновационный сценарий развития района как индустриально-транспортного и логистического центра.

Эти сценарии соотнесены со сценариями развития Ленинградской области, Санкт-Петербурга и Российской Федерации, но не повторяют их. Каждый сценарий проанализирован на качественном уровне с точки зрения влияния на экономику района, доходы бюджета, доходы и занятость населения, экологию и пр. Для каждого сценария оценены риски и указаны необходимые условия реализации, а также сопоставлен свой набор прогнозных значений 30 социально-экономических показателей. В итоге в качестве базового был выбран не самый очевидный априори сценарий индустриального развития<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> К сожалению, методика обсчета сравнительных преимуществ сценариев и выбора базового сценария в стратегии не представлена.

В формулировании целевых сценариев муниципалитеты более свободны, чем в формулировании прогнозных, но порой и здесь проявляется «заканность». К примеру, в Стратегии развития МО «Город Киров» на период до 2020 года рассмотрены три сценария: «консервативный», «традиционный промышленный» и «инновационный социально ориентированный». При таком раскладе сложно представить выбор какого-то иного сценария, кроме «социально ориентированного». Или, скажем, один из пяти тематических сценариев, рассматривавшихся при разработке Стратегического плана развития муниципального образования «Город Вологда» до 2015 года, был поименован «Вологда – туристический лубок». Очевидно, что, если бы этот сценарий рассматривался всерьез, его бы назвали как-нибудь вроде «Вологда – туристический центр», но точно не выбрали бы слово «лубок» с явными негативными коннотациями.

При этом на практике двухстадийная схема «от прогнозных сценариев к целевым» выдерживается крайне редко. Как правило, либо сценарии изначально формулируются в целевой логике (и тем самым теряется учет внешних условий), либо прогнозные и целевые сценарии некорректно смешиваются в единой схеме. Этому способствует и терминологическая неопределенность: «инерционный сценарий» может означать стагнацию под влиянием внешних условий, а может – умышленную установку на консервативное развитие, и четкое различие между этими трактовками не всегда осознается.

Один из примеров корректного подхода к сочетанию прогнозных и целевых сценариев представлен в упомянутой выше Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Архангельск» на период до 2020 г. В нем негативному и среднему вариантам социально-экономического прогноза соответствуют пессимистический и инерционный сценарии соответственно, а позитивному варианту – 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.). Следовательно, при позитивном развитии общеэкономической конъюнктуры исполнители стратегии получают возможность выбора одного из целевых сценариев.

## **7.5. Проведение балансовых расчетов**

Проведение балансовых расчетов – формально новый и пока недостаточно методически разработанный инструмент стратегического планирования. Его роль определена «Основами государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»: согласно пункту 29 этого документа, «проведение балансовых расчетов и разработка на их основе мер для достижения поставленных целей и их ресурсной обеспеченности» является, наряду с индикативным планированием, одним из двух основных инструментов системы стратегического планирования.

На государственном уровне общепринятая методика осуществления большинства балансовых расчетов пока не разработана<sup>80</sup>. Тем не менее, муниципалитеты уже применяют этот инструмент при разработке стратегий, руководствуясь собственными методическими разработками, причем некоторые начали применять его еще до выхода «Основ государственной политики». Это неудивительно – как и разработка сценариев социально-экономического развития, этот инструмент логически оправдан и интуитивно понятен. В самом деле, логика планирования требует, с одной стороны, установления реалистичных целевых ориентиров исходя из текущих и будущих возможностей и ограничений, а, с другой стороны – выявления направлений интенсификации существующего потенциала в различных сферах с учетом адекватной оценки объема необходимых ресурсов. Эти задачи как раз и решаются методом балансовых расчетов: в практике планирования к нему зачастую прибегают неотрефлексированно, не воспринимая эту процедуру как особый вид деятельности.

Дальнейшее изложение методов проведения балансовых расчетов основано в том числе на этом практическом опыте.

Прежде всего, надо определиться, баланс чего именно имеет смысл рассчитывать. В «Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» это не уточняется, и муниципалитеты вполне самостоятельно выбирать объекты балансовых расчетов. Варианты тут могут быть самыми разными, вплоть до самых специальных и экзотических (баланс парковочных мест в городе – почему нет?), но наиболее важными в контексте стратегического развития представляются следующие три типа балансов:

- a) балансы человеческого потенциала:
  - демографический баланс;
  - баланс трудовых ресурсов;
  - образовательный баланс;
- b) балансы городской среды:
  - жилищный баланс;
  - градостроительный баланс;
  - инфраструктурные балансы;
- c) «зеленые» или экологические балансы:
  - энергетический баланс;
  - балансы выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и сточные воды;
  - баланс обращения твердых коммунальных отходов.

В структуре баланса рекомендуется выделять ретроспективную часть (на срок не менее 3 лет до года разработки соответствующего баланса) и планово-прогнозную часть на срок реализации документа стратегического планирования, в рамках разработки которого формируется соответствующий баланс.

<sup>80</sup> Исключения составляют топливно-энергетический баланс и баланс трудовых ресурсов, методика расчета которых определена «Порядком разработки топливно-энергетического баланса для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (утв. приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 29 октября 2021 года № 1169) и «Правилами разработки прогноза баланса трудовых ресурсов» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2011 года № 440) соответственно.

В рамках разработки стратегии социально-экономического развития представляется целесообразным формировать балансы в составе следующих блоков:

- актуальное состояние по заданной структуре (структурам) на соответствующий год (этап) ретроспективного и планово-прогнозного (совпадающего с периодом действия стратегии) периодов;
- изменения параметров элементов соответствующих структур по годам (этапам) планово-прогнозного периода;
- ключевые аналитические индикаторы, характеризующие состояние анализируемой сферы<sup>81</sup> на каждый год (этап) планово-прогнозного периода.

Ключевые аналитические индикаторы, как правило, включаются в число показателей реализации стратегии. **Проведение балансовых расчетов обеспечивает обоснованность устанавливаемых для этих показателей целевых значений.**

Можно выделить два основных метода построения балансовых расчетов в зависимости от того, что принимается за основу расчетов, а что является исходной переменной:

**1. Метод инерционных балансов** (балансов «от возможностей»). За основу принимаются текущее (базовое) значение аналитического индикатора, инерционный прогноз динамики значения индикатора на основе ретроспективного анализа и прогноз объема ресурсов, позволяющих в течение планового периода изменить это значение в желательную сторону по сравнению с инерционным прогнозом. По итогам балансировки определяются целевые значения индикатора, характеризующие состояние «балансируемого» параметра в перспективе в привязке к годам (этапам) реализации стратегии, и оцениваются наличие и динамика дисбалансов между отдельными индикаторами, входящими в состав баланса.

**2. Метод целевых балансов** (балансов «от потребностей»). За основу принимаются текущее значение индикатора и его целевые значения по годам (этапам) реализации стратегии, определенные по результатам применения метода целевых сценариев. На местном уровне целевые значения определяются на основе:

- нормативных значений (если таковые в принципе существуют для данного вида индикаторов);
- значений целевых показателей, установленных в документах стратегического планирования федерального уровня;
- значений целевых показателей, установленных в документах стратегического планирования муниципальных образований – аналогов, образцов или конкурентов;
- прогнозируемого вклада в достижение значений целевых показателей, установленных в документах стратегического планирования регионального уровня (в том числе с учетом значений соответствующих показателей

<sup>81</sup> Например, в рамках жилищного баланса таким индикатором может быть обеспеченность общей площадью жилых помещений, в рамках инфраструктурных балансов – обеспеченность основными коммунальными услугами, в рамках баланса трудовых ресурсов – показатели уровня безработицы, в рамках баланса выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и сточные воды – показатели загрязнения атмосферы и поверхностных вод и т.п.

в разрезе субъектов Российской Федерации в документах федерального уровня<sup>82</sup>), на уровень муниципального образования с учетом специфики такого муниципального образования<sup>83</sup>.

- дисбалансов социально-экономического развития муниципального образования, выявленных при проведении SWOT-анализа.

По итогам балансировки выявляется объем ресурсов (человеческих, финансовых, земельных, иных), которые требуется привлечь в экономику в плановый период для достижения целевых значений индикатора, и определяются управленческие действия (задачи, мероприятия), позволяющие обеспечить это привлечение.

Проиллюстрируем расчет балансов обоими указанными методами на примере демографического баланса.

Так, демографический баланс методом инерционных балансов рассчитывается по следующему алгоритму:

1. Рассчитывается  $P_K$ : «консервативное» значение численности населения муниципального образования на год завершения реализации стратегии с учетом текущего (на момент запуска стратегии) значения численности населения и прогноза рождаемости и смертности населения на период реализации стратегии на основе экстраполяции сложившихся в ретроспективном периоде тенденций.
2. На основе прогноза миграционных потоков (также с учетом экстраполяции сложившихся в ретроспективном периоде тенденций) рассчитываются прогнозные значения миграционного притока, миграционного оттока населения, а также  $\Delta M$  – прогнозируемое миграционное сальдо по годам реализации стратегии.
3. Путем суммирования  $P_K$  и  $\Delta M$  вычисляется  $P_{Ц}$  – прогнозируемое значение численности населения муниципального образования на год завершения реализации стратегии (аналогично рассчитываются и целевые значения на промежуточные даты).

При формировании инерционного демографического баланса рекомендуется учитывать данные демографического прогноза Росстата<sup>84</sup>, с учетом анализа демографической динамики соответствующего субъекта Российской Федерации в ретроспективном периоде (по высокому, среднему или низкому варианту прогноза Росстата).

При выборе метода целевых балансов алгоритм расчета демографического баланса выглядит следующим образом:

1. Устанавливаются  $P_{Ц}$ : целевые значения численности населения муниципального образования на год завершения реализации стратегии

<sup>82</sup> Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (содержит декомпозицию по субъектам Российской Федерации по 17 показателям достижения национальных целей развития), паспорта национальных и федеральных проектов, иные документы.

<sup>83</sup> Такой вклад следует оценивать в динамике, которая должна соответствовать системе целеполагания стратегии. Если основания для прогнозирования изменения вклада показателя муниципального образования в достижение соответствующего регионального показателя отсутствуют, рекомендуется исходить из сохранения существующей доли.

<sup>84</sup> В настоящее время разработан на период до 2036 года в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации.

- и промежуточные даты (с учетом установленных Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года значений численности населения соответствующего субъекта Российской Федерации).
2. Полученные значения сравниваются с «консервативными» значениями численности населения муниципального образования  $P_K$  на год завершения реализации документа стратегического планирования, сформированными в рамках построения инерционного баланса: рассчитывается  $\Delta P = P_{Ц} - P_K$ , характеризующая дополнительный прирост (снижение) численности населения муниципального образования, который необходимо обеспечить на период реализации стратегии для достижения целевых значений численности населения.
  3. Анализируется возможный эффект предусматриваемых региональными и муниципальными документами стратегического планирования мероприятий, направленных на повышение рождаемости, и оценивается  $\Delta P_P$  – дополнительный прирост численности населения в результате повышения рождаемости.
  4. Анализируется возможный эффект предусматриваемых региональными и муниципальными документами стратегического планирования мероприятий, направленных на снижение смертности, и оценивается  $\Delta P_C$  – дополнительный прирост численности населения в результате снижения смертности<sup>85</sup>.
  5. Рассчитывается сальдо миграционного прироста  $\Delta P_M$ , который необходимо привлечь на территорию муниципального образования на период реализации стратегии для достижения целевых значений численности населения:  $\Delta P_M = \Delta P - \Delta P_P - \Delta P_C$ .
  6. Определяются задачи (мероприятия), решение (реализация) которых позволит привлечь миграционные ресурсы в необходимом объеме, а также необходимые ресурсы для реализации указанных мероприятий.

Сходным образом могут быть рассчитаны и прочие балансы. При этом необходимо обеспечить согласованность формирования системы балансов и использование результатов формирования баланса в качестве входящей информации для других балансов (например, результаты демографического баланса – для построения жилищного баланса). Результатом межбалансовой координации расчетов также может быть пересмотр значений показателей как в рамках инерционных прогнозов, так и в рамках обоснования целевых значений соответствующих показателей.

<sup>85</sup> При анализе обоих возможных эффектов рекомендуется учитывать динамику рождаемости и смертности в целом по Российской Федерации, предусмотренную Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, и обосновывать возможные отклонения от такой динамики, обусловленные спецификой муниципального образования.

## 7.6. Выбор стратегических приоритетов развития муниципального образования.

### Определение миссии муниципального образования

Подведя итоги анализа социально-экономической ситуации, определившись с базовым целевым сценарием развития муниципального образования и проведя необходимые балансовые расчеты, местное сообщество реализует свой *стратегический выбор*. Этот выбор включает в себя общее представление о характеристиках желаемого будущего и принципах, с опорой на которые это будущее будет достигнуто.

Эти характеристики и принципы можно объединить под названием *стратегических приоритетов* развития муниципального образования. В данном случае мы используем одну из возможных трактовок этого термина, который довольно активно используется в практике стратегического планирования, но понимается по-разному<sup>86</sup>.

Чаще всего в муниципальных стратегиях фигурируют следующие виды стратегических приоритетов:

- стратегические ценности;
- стратегическое видение (образ) муниципального образования;
- миссия муниципального образования.

Все эти понятия пришли в государственное и муниципальное стратегическое планирование из корпоративного сектора и были в разной степени восприняты отечественными разработчиками муниципальных стратегий. Комбинация и формат представления этих видов стратегических приоритетов существенно варьируют, но о некоторых более или менее общепринятых трактовках применительно к ним говорить все же можно.

**Стратегические ценности** (англ. values) – это *базовые принципы, о приверженности которым заявляет местное сообщество и на которых обязуется строить развитие муниципального образования в соответствии со стратегией*. Чаще всего это довольно общие ценностно-идеологические понятия, актуальные почти для любого современного сообщества – ответственность, открытость (прозрачность), инновационность, эффективность, устойчивость и т.п. Однако те или иные акценты формулировок позволяют зафиксировать специфические устремления сообщества конкретного муниципального образования и обосновать выбор тех или иных приоритетных направлений.

Так, в Стратегическом плане Лондона в качестве ценностей заявлены ответственность, инклюзивность<sup>87</sup> и амбициозность, в стратегии Куопио (Финляндия) – смелость, ориентация на потребителя, триада «сотрудничество-обязательства-доверие» и креативность. В некоторых стратегиях ценности более «инструментальны». Пример – ценности стратегии Глазго: «креативность и инновации, ориентация на внутренние ресурсы развития, высокая про-

<sup>86</sup> Иногда «приоритеты» трактуются как синоним направлений, иногда – сближаются с понятием стратегических ценностей; при этом они могут сосуществовать и с теми, и с другими. В Федеральном законе № 172-ФЗ приоритеты упоминаются как элемент стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, но без раскрытия содержания этого понятия.

<sup>87</sup> Под инклюзивностью понимается признание ценности культурного, религиозного и прочего разнообразия, нацеленность на интеграцию в городскую жизнь всех образов жизни и культур.

изводительность, максимизация производственного потенциала города, вознаграждение предприимчивости, стремление к полной занятости, экономический рост как средство создания благ и благополучия». Нетрудно заметить, что от подобным образом оформленных ценностей уже полшага до формулировок целей и задач развития города.

В российской практике этот элемент менее популярен. В последние годы, однако, заметна тенденция к росту его распространенности в стратегиях. В качестве примера небанального подхода к формулировке ценностей приведем Стратегический план устойчивого развития города Хабаровска до 2020 года. В нем выделены «базовые ценности жителей города Хабаровска» и на их основе сформированы «ценностные приоритеты стратегического плана». К первым отнесены «благополучие, здоровье, безопасность и духовность», ко вторым – «экономическое благополучие, здоровая жизнь, сохранение жизни и духовно-нравственное развитие».

**Стратегическое (или перспективное) видение** (англ. vision) муниципально-образовательного образования – это *более или менее развернутое описание результатов реализации стратегии*, та «картинка», которую будут наблюдать жители муниципального образования вокруг себя после успешного завершения срока действия стратегии. Иногда используется также термин **«образ»** (англ. image), имеющий сходное значение. Видение и образ могут присутствовать в стратегии и одновременно, тогда образ обычно трактуется как сжатое изложение видения.

Выше не раз подчеркивалась важность имиджевой и мобилизующей ипостасей стратегии наряду с программно-управленческой. Стратегическое видение как раз работает на эти составляющие. Его главная задача – увлечь жителей и прочих «потребителей» стратегии привлекательной картиной будущего, ради достижения которого стоит всем сообща поработать в русле, проложенном стратегией.

В этом контексте знаменитая речь Остапа Бендера перед жителями Васюков – не что иное как изложение стратегического видения социально-экономического развития города. И это не очень натянутое сравнение: знакомясь с формулировками стратегического видения многих городов, особенно западных, можно поразиться стилистическому сходству с этой речью. Вот, скажем, как видит свое будущее Эдмонтон (Канада): «Прокатитесь на корабле от одного берега, где расположен крупнейший в мире городской парк, к другому, от университета к законодательному собранию <...> Люди на тротуарах и дорогах, от коренных жителей до новых канадцев, объединены общими целями – учиться, процветать, праздновать. Поезжайте на легкорельсовом транспорте в любую сторону, и вы окажетесь в центре чего-то особенного. Добро пожаловать в Эдмонтон, столицу Альберты, северный город искусства и идей, исследований и энергии».

Но видение – это не просто художественно убедительное описание светлого будущего. В идеале каждый пункт и каждый эпитет в этом описании должны иметь соответствие в системе целей и задач стратегии. Мы хотим видеть город таким-то и таким-то – отлично, но как мы этого добьемся? А вот так-то и так-то, решив такие-то конкретные задачи – см. соответствующие разделы стратегии. Например, если в изложении стратегического видения Эдмонта упоминается, пусть даже вскользь, доступный легкорельсовый транспорт, мы вправе

ожидать, что и в самой стратегии развитию этих видов транспорта посвящена отдельная цель или задача.

Более того, корректно сформулированное видение способно сообщить читателю и об актуальных городских проблемах – уже одним выбором слов (или, наоборот, умолчаниями). Если, скажем, в видении из Стратегии экономического развития Глазго среди характеристик прекрасного Глазго будущего фигурирует «город полной занятости», мы можем сделать вывод, что в современном Глазго с рабочими местами не все в порядке. А, например, в видении будущего Сан-Диего (США) про полную занятость ничего не сказано, зато много слов посвящено управлению городом, которое «финансовосостоятельно», «ответственно» и «подотчетно» жителям, а сам город в первую очередь назван «хорошо управляемым», из чего тоже несложно заключить, в чем горожане видят главные беды Сан-Диего.

Изложение стратегического видения может занимать несколько страниц, но может быть выражено и в сжатой форме. В последнем случае видение сближается с *миссией* (англ. mission) муниципального образования. Формулирование миссии получило особенно широкое распространение, и ее выбор часто рассматривают как одну из важнейших составляющих стратегического планирования. Парадокс тут в том, что, несмотря на общераспространенность, роль миссии в муниципальных стратегиях до сих пор не вполне прояснена.

Миссию муниципального образования можно определить как **смысл существования муниципального образования, то, что оно в первую очередь несет своим жителям и всему обществу**. Эта трактовка (а с ней и общее представление о ценности миссии) перешла в муниципальное стратегическое планирование из корпоративного, где давно устоялся концепт «миссии компании», под которой традиционно подразумевается концентрированное выражение смысла существования компании, ее роли в обществе. Но трансляция корпоративной логики в сферу публичного управления породила некоторые специфические сложности.

Компания, заявляя свою миссию, как бы подчеркивает, что не просто зарабатывает деньги, а исповедует определенные высокие идеалы, привносит в мир что-то новое и ценное, делает жизнь лучше. Это своего рода декларация «социальной ответственности» бизнеса: мы не банальные капиталисты, заботящиеся только о своем кармане, мы – выше этого. Муниципалитет же, в отличие от субъекта бизнеса, не нуждается в таких оправданиях: он по определению занят тем, что обеспечивает людям достойную жизнь. Следовательно, функция миссии города в муниципальном стратегическом планировании должна быть иной. Но насчет того, какой именно она должна быть, в экспертной среде до сих пор не сложилось единого мнения. И в муниципальной практике – как зарубежной, так и российской – мы видим изрядное как «жанровое», так и содержательное разнообразие того, что именуется миссией города.

Впрочем, один аспект очевиден: миссия как минимум должна выполнять мобилизующую роль – привлекать к стратегии внимание и сподвигать горожан на соучастие в ее реализации. Следовательно, миссии надлежит быть яркой, броской, «духоподъемной», она должна рождать позитивные ассоциации. В некоторых случаях миссия фактически редуцируется до слогана, девиза. Пример: «Создать сообщество, которые люди будут с гордостью называть своим домом»

(Стратегический план города Рино, США). В российской практике это встречается реже, но отдельные примеры найти можно. Так, в Стратегии социально-экономического развития Чусовского муниципального района Пермского края на период 2013-2027 гг. представлены сразу две миссии-девиза, стоящие еще ближе к жанру рекламного слогана: «Преобразование природы, преобразование человека» и «Покоряя новые горизонты».

Иногда девиз сосуществует с более развернутой миссией в качестве ее концентрированного выражения. Например, миссия города Брянска состоит из трех развернутых описательных блоков, а девиз гласит: «Брянск – город возможностей»<sup>88</sup>. Миссия Уфы имеет полную и краткую форму: полная формулируется как «Удобный, комфортный, гостеприимный город, создающий условия для развития бизнеса и реализации потенциала горожан во всех областях», а краткая (де-факто девиз) обыгрывает название города – «Умный и удобный город Фундаментальных идей и Активных горожан»<sup>89</sup>.

Чаще, однако, миссия по форме и содержанию больше напоминает программную цель развития, где выбор слов отражает приоритетные направления развития муниципального образования. Например: «Миссия социально-экономического развития города Барнаула заключается в обеспечении устойчивого повышения качества жизни населения на основе динамичного развития экономики, человеческого и инвестиционного потенциалов, создания благоприятных условий для комфортного проживания и повышения сопричастности каждого барнаульца к городскому сообществу»<sup>90</sup>.

Подобного рода формулировки миссии в основном сложно признать удачными. Дело даже не в том, что они избыточны при наличии в стратегии главной цели (как мы увидим далее, миссия главную цель вполне может и подменить, и вообще наличие главной цели необязательно). Хуже, что они «инструментальны» и оттого откровенно скучны – а, значит, не выполняют мобилизующую роль. Сложно представить горожанина, искренне готового вписаться за «обеспечение устойчивого повышения качества жизни населения на основе динамичного развития экономики...» и далее по тексту. Слова, положим, можно подобрать и удачнее, но оттенок «рутинности» из таких миссий все равно выветрится сложно: по сути, город пытается сказать, что он и впредь будет заниматься тем, чем он и должен заниматься исходя из существа местного самоуправления. Это и есть ловушка, спровоцированная некритическим восприятием традиции корпоративных миссий.

На наш взгляд, ключом к формированию миссии стратегии должна стать претензия муниципального образования на **выполнение роли, выходящей за пределы решения повседневных управленческих задач**. Эта может быть роль образца для подражания в тех или иных сферах жизни, генератора инноваций, центра науки, культуры и чего угодно (здесь удобен концепт «столицы» – от «столицы русской провинции» до «столицы мармелада»), узла коммуникаций (годятся метафоры «моста», «ворот» и пр.) и так далее. В этом смысле неплохим синонимом для слова «миссия» является «предназначение»

<sup>88</sup> Стратегия социально-экономического развития города Брянска на период до 2025 года.

<sup>89</sup> Стратегия социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года.

<sup>90</sup> Стратегия социально-экономического развития Барнаула до 2025 года.

(и, например, в Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года эти понятия прямо отождествлены). Повседневные же задачи обеспечения достойного качества жизни горожан не отменяются, но выносятся за скобки – а, точнее, уходят в систему целеполагания стратегии (как, собственно, и компании не отказываются от задач максимизации своей прибыли, но формулируют эти задачи в других документах или в других разделах тех же документов).

Чтобы претензии на выполнение этой особой роли выглядели обоснованными, важно опираться на исторические и культурные традиции, сложившиеся образы и даже стереотипы (если они комплиментарны для муниципального образования). Например, в стратегии развития Вроцлава (Польша) на перспективу до 2020 г. и далее миссия города сформулирована как «Вроцлав – город встреч, город, который объединяет». Здесь имеется в виду и расположение города недалеко от границ Германии и Чехии и на рубежах исторических польских земель, и, в более широком контексте, потенциал его как «моста» между Западной и Восточной Европой. Допускаются и полемические формулировки. Миссия Красноярска содержит тезис «Красноярск – душа и сила Сибири»<sup>91</sup>, и в этом можно усмотреть своего рода вызов: на местонахождение «души Сибири» претендуют многие города и регионы<sup>92</sup>, и Красноярск таким образом заявляет о претензиях на главенство среди них.

Миссия может быть многокомпонентной, ведь в разных контекстах муниципальным образованиям, особенно крупным городам, свойственно играть разные роли. Эти роли могут рассматриваться как равноправные, но могут привязываться к разным пространственным масштабам: город по-разному может позиционировать себя на уровне локального окружения, региона, макрорегиона, страны, мира. Миссия таким образом приобретает «многоэтажный», иерархический характер. Причем низший из этих этажей важен не менее верхних. Чем город в первую очередь выступает для собственных жителей и жителей ближайшей округи: местом самореализации и удовлетворения амбиций, «тихой гаванью» для спокойной размеренной жизни, источником повседневных впечатлений? И тем, и другим, и третьим сразу? Разным для разных групп населения (молодежи, пенсионеров, семей с детьми)? Этими вопросами полезно задаваться при формировании миссии: пусть не все ответы на них войдут в окончательную формулировку, многое потом пригодится при разработке системы целеполагания.

Собственно, это *территориальный брендинг* в чистом виде. Но ведь и одной из задач стратегического планирования, как мы отмечали выше, является формирование привлекательного образа, а в идеале – бренда муниципального образования. И квинтэссенцией этого брендинга является как раз разработка миссии.

Российские муниципалитеты постепенно приходят именно к такому пониманию миссии. В течение 2000-х и первой половины 2010-х годов в отечественных муниципальных стратегиях наблюдался полный разрыв с миссиями, многие

<sup>91</sup> Стратегия социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года.

<sup>92</sup> К примеру, под названием «Душа Сибири» проходили фестиваль-марафон народного искусства в Иркутской области и выставка детского художественного творчества в Омской области. Такое же название получило одно из альтернативных направлений развития Ханты-Мансийского автономного округа, зафиксированное в региональной стратегии социально-экономического развития.

из них были малоосмысленны, применимы почти к любому городу. Характерный пример: «Псков – самобытный древнерусский город, устойчиво развивающийся, открытый для сотрудничества, комфортный для жизни и привлекательный для посещения»<sup>93</sup>. Тут нет, во-первых, ничего «стратегического», все та же констатация исправного выполнения муниципалитетом своих функций, во-вторых, ничего специфически псковского (разве что «древнерусскость», но и она не закреплена за Псковом эксклюзивно). В последние годы, однако, заметно более ответственное отношение к формулированию миссий, и они все чаще развернуто трактуются именно как совокупность ролей, в том числе иерархически выстроенных, потенциально присущих именно этому конкретному муниципальному образованию. Приведем несколько таких примеров.

Миссия Якутска из Стратегии социально-экономического развития городского округа «город Якутск» на период до 2032 года состоит из 9 «блоков» такого рода: исторический центр на северо-востоке России, центр циркумполярной духовности и культуры, центр православия на территории Дальнего Востока, крупный научный центр, центр высшего образования на Северо-Востоке России и т.д. Содержание каждого блока раскрыто примерно на абзац, в которых акцентируется специфика Якутска как уникального, хотя бы в пределах макрорегиона, города.

В Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года миссия Томска включает в себя четыре составляющие странового, макрорегионального, регионального и локального уровней:

- город Томск в России – инновационный город;
- город Томск в Сибири – Сибирские Афины;
- город Томск в Томской области – большой город;
- город Томск для томичей – лучшее место для жизни и работы.

В кратком виде составляющие миссии представляют собой фактически слоганы. Но для каждой из них существует и развернутый вариант. Например, «Сибирские Афины» – это город высокой культуры, город больших возможностей для реализации любых творческих идей, обладатель и хранитель уникальной архитектурной среды, представленной образцами деревянного зодчества рубежа XIX – XX веков.

Трехуровневую миссию Самары из Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года позволим себе привести целиком:

«Надрегиональное значение городского округа Самара – стать гостеприимным конгрессно-форумным, деловым и индустриальным волжским центром России – «Жигулевскими воротами» России на евразийском пространстве, на пересечении транспортных потоков Север – Юг и Запад – Восток.

Региональная роль городского округа Самара состоит в том, чтобы как губернская столица быть «проводником» инноваций в разные сферы деятельности в Самарской области, экономическим и социокультурным оплотом развития региона; как один из урбофокусов уникальной Жигулевской агломерации – способствовать стягиванию территории агломерации в экологически сообразное интегрированное пространство вокруг Самарской Луки.

<sup>93</sup> Стратегия развития города Пскова до 2020 года.

Внутриокружная роль городского округа Самара включает в себя создание комфортной жизни и деятельности горожан во всех ее территориальных «локальностях», а также формирование креативных городских площадок, способствующих раскрытию созидательного потенциала горожан».

Очевидно, что подобный подход к раскрытию миссии устраняет необходимость отдельно формулировать видение или образ муниципального образования: фактически оно уже содержится в изложении миссии и ее элементов. И в этом нет ничего неправильного. Формулирование стратегических приоритетов, как и стратегическое планирование в целом – творческий процесс, и, если местное сообщество, разрабатывающее стратегию, сочтет целесообразным синтезировать «видение», «образ» и «миссию» в некий единый элемент, неважно как называющийся – так тому и быть.

Так что «упаковка» тут вторична, а вот что действительно важно, так это то, насколько амбициозными должны быть стратегические приоритеты (в форме видения или миссии, или того и другого). Это, возможно, важнейший вопрос, на который приходится отвечать местному сообществу на этом этапе работы над стратегией. И в этом отношении между западными и российской школами стратегического планирования есть заметные различия. Для западных стратегий типично не стесняться в формулировании самых высоких целей. Сан-Диего в своем стратегическом видении выражает стремление стать не больше ни меньше «лучшим городом Америки», Кардифф (Уэльс, Великобритания) – «самой благоприятной для жизни (liveable) столицей Европы». Стратегии отечественных муниципальных образований в большинстве своем гораздо скромнее в притязаниях, их миссии обычно лишь слегка «докручивают» роли, которые эти муниципальные образования играют уже сейчас. А в худшем случае – и вовсе констатируют текущее положение дел: «Курган – промышленный, инновационно-технологический и деловой центр, основной культурно-досуговый центр притяжения населения региона, ключевой транспортный узел (авиа-, железнодорожного и автомобильного транспорта)»<sup>94</sup>. Всем перечисленным Курган для Курганской области является и так, и стоило ли ради поддержания статус-кво разрабатывать стратегию?

Доводы в пользу «амбициозного» подхода понятны: если не ставить высоких целей (пусть даже превышающих сегодняшние представления о пороге возможностей), то ничего значительного и не добьешься. Но и контрдоводы не лишены оснований: без реалистичной оценки возможностей стратегическое планирование рискует превратиться в не вызывающее доверия прожектерство. Очевидно, здесь, как и во многих других аспектах стратегического планирования, стоит вопрос поиска оптимального баланса, в том числе буквально – с использованием метода балансовых расчетов.

## 7.7. Построение системы целеполагания

На следующем этапе стратегические приоритеты «выкристаллизовываются» в **систему целеполагания**. Из сферы пожеланий и деклараций стратегия таким образом переходит в сферу формулирования подлежащих выполнению

<sup>94</sup> Стратегия социально-экономического развития города Кургана до 2035 года.

конкретных обязательств. Эти обязательства выстраиваются в иерархически организованную систему, в которой элементы более низкого порядка ориентируются на элементы более высокого порядка, и все они в конечном счете сводятся к главному элементу, отражающему факт успешной реализации стратегии в целом.

Давно сложилась метафора, уподобляющая эту систему ветвящемуся дереву; собственно, «дерево целей» – устойчивый термин. Рост дерева направлен от корней и ствола к ветвям, поэтому эта метафора довольно точно отражает логику построения стратегии: в начале формулируются самые общие целевые ориентиры, которые постепенно детализируются до уровня «веточек» – конкретных мероприятий. Но для отражения логики реализации стратегии, где движение обратное (от частного к общему), лучше подходит образ стремящейся к устью реки, в которую вливаются многочисленные притоки, питаемые малыми реками и ручьями.

В практике стратегического планирования за элементами этой системы («реками» и «ручьями») закрепились более или менее устойчивые обозначения, хотя набор этих обозначений и характер их соподчинения до сих пор вариативен. Общепринятым можно считать наличие в структуре стратегии элементов, именуемых **целями** и **задачами**: их наличие оговорено в Федеральном законе № 172-ФЗ. При этом традиционно цель рассматривается как элемент более высокого иерархического уровня, чем задача; иными словами, решение задач трактуется как способ достижения целей. Эта логика выдержана в Законе, где цель определена как «состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности...», а задача – как «комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития». Определение целей в Законе включено в определение целеполагания, а постановка задач – не включена<sup>95</sup>, но в силу тесной связи этих элементов можно говорить и о тех, и о других как о составляющих иерархической системы целеполагания.

Система целей тоже, как правило, неоднородная. В частности, сложилась устойчивая традиция (этого уже Федеральный закон № 172-ФЗ не оговаривает) выделения **главной (генеральной, стратегической) цели** стратегии как верхнего элемента в иерархии целей и задач, обособленного от системы «собственно целей» социально-экономического развития. Это то самое «устье», к которому опосредованно стремятся все реки и ручьи: достижение этой цели означает, что стратегия как таковая успешно реализована.

Но не все традиции заслуживают механического воспроизведения только потому что «так принято». Выделение главной цели – рудимент тех времен, когда стратегии воспринимались в первую очередь как программы, а иногда и именовались официально «программами комплексного социально-экономического развития». Программе логично иметь главную цель, и стратегии по аналогии тоже их получали. Но муниципальная программа в норме охватывает только

<sup>95</sup> Согласно статье 3 Закона целеполагание – это «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

один сегмент жизни города, а стратегия – комплексный документ «обо всем», и практическая необходимость наличия у него специально сформулированной главной цели далеко не очевидна.

Косвенное доказательство сомнительной нужности этого элемента – изрядное сходство главных целей стратегий российских городов. Примеры таковых (применительно к крупным городам – центрам субъектов Российской Федерации) в хронологическом порядке утверждения стратегий приведены в таблице 3.

**Таблица 3. Примеры главных целей стратегий социально-экономического развития российских городов**

| Город        | Год утверждения стратегии | Год окончания реализации стратегии | Главная цель   |
|--------------|---------------------------|------------------------------------|--|
| Екатеринбург | 2003                      | 2015                               | Обеспечение достаточно высокого и устойчиво повышающегося качества жизни нынешних и будущих поколений горожан  |
| Новосибирск  | 2005                      | 2020                               | Стабильное улучшение качества жизни (повышение уровня жизненного потенциала) всех слоев населения Новосибирска в процессе устойчивого развития города  |
| Томск        | 2006                      | 2020                               | Повышение качества жизни до уровня европейских стандартов путем создания качественной городской среды  |
| Хабаровск    | 2006                      | 2020                               | Создание условий для стабильного повышения качества жизни населения и его успешной самоорганизации на основе эффективного использования экономико-географического, социохозяйственного и административно-политического потенциала города и региона   |
| Ярославль    | 2010                      | 2020                               | Повышение качества жизни населения на фоне стабилизации ситуации в экономической сфере города в посткризисный период и дальнейшего устойчивого развития экономики, а также сохранения уровня социальной защиты населения                             |
| Барнаул      | 2013                      | 2025                               | Формирование новой комфортной среды для жителей города, в которой есть все необходимое для семейного благополучия, здоровья, гармоничного развития личности и профессиональной реализации  |
| Якутск       | 2015                      | 2032                               | Достижение высокого качества жизни горожан на основе формирования и реализации экономического, научно-образовательного, культурного и инновационного потенциалов, комплексной модернизации городской среды и перехода на модель устойчивого развития |

Окончание таблицы 3

| Город      | Год утверждения стратегии | Год окончания реализации стратегии | Главная цель   |
|------------|---------------------------|------------------------------------|--|
| Красноярск | 2019                      | 2030                               | Достижение устойчивого роста качества и уровня жизни всех категорий горожан на основе интенсивного развития человеческого, финансово-промышленного, технологического, инновационно-образовательного и экологического потенциалов в экономической и социокультурной сферах города |
| Иваново    | 2021                      | 2030                               | Повышение качества жизни населения города Иваново до уровня не ниже среднего по Центральному федеральному округу   |
| Курган     | 2021                      | 2035                               | Уверенное движение вперед к высокому качеству жизни  |

Как видно, практически все приведенные цели так или иначе касаются повышения качества жизни населения или, в крайнем случае, качества городской среды (если учесть, что понятие городской среды может трактоваться весьма широко, с включением в него социальных, экономических, культурных и прочих аспектов, разница невелика). Стремясь как-то разнообразить формулировки, разработчики некоторых стратегий (Томска, Хабаровска, Якутска, Красноярска) снабжают их указанием, за счет чего искомое качество жизни будет достигнуто, то есть главная цель фактически получает «выходы» на цели следующего порядка. И это не вполне корректно, что отражено и в Методических рекомендациях Минфина России: «формулировка цели должна быть краткой и ясной, не предусматривающей специальных терминов, указаний на иные цели, задачи или результаты, которые являются следствиями достижения самой цели, а также описания путей, средств и методов ее достижения»<sup>96</sup>.

Однообразие формулировок главных целей вызвано, конечно, не тем (во всяком случае, не только тем<sup>97</sup>), что разработчики стратегий заимствуют идеи друг у друга. Просто повышение качества жизни населения – это де-факто основная цель муниципального управления, смысл его существования<sup>98</sup>. И коль скоро стратегия представляет собой комплекс действий, предпринимаемых муници-

<sup>96</sup> Методические рекомендации по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ (письмо Минфина России от 30 сентября 2014 года № 09-05-05/48843, часть II).

<sup>97</sup> Это, увы, не дежурная оговорка. Заимствования при разработке муниципальных стратегий нередки. Так, формулировка главной цели Стратегии социально-экономического развития городского округа «Город Йошкар-Ола» до 2030 года практически дословно повторяет довольно пространную формулировку главной цели Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Ижевск» на 2016-2025 годы. Формулировки же миссий обоих городов совпадают полностью.

<sup>98</sup> Такое понимание, однако, в российской практике утвердилось не сразу. В начале 2000-х гг. были нередки стратегии и комплексные программы, ставившие главной целью укрепление экономической базы муниципального образования. Сказывалось не преодоленное еще на тот момент наследие советской парадигмы, в которой экономика (а в ее структуре – промышленность) считалась первичной, а население («трудовые ресурсы») – вторичным. Рудименты подобного подхода сохранялись довольно долго: так, стратегическая цель Иркутска, провозглашенная в утвержденной в 2012 году Стратегии

палитетом совместно со всем городским сообществом по широкому фронту сфер жизни муниципального образования на длительный период, главная цель этой деятельности почти неизбежно будет выстроена вокруг этого ориентира.

Тут и возникает вопрос: если успешная реализация стратегии и так равнозначна достижению всех ее целей, то не излишне ли формулировать еще и какую-то отдельную сверхцель «про все сразу», по сути пересказывающую смысл существования местного самоуправления? Да, мы помним, что у стратегии помимо программной есть еще и имиджевая, «мобилизующая» составляющая – но и эта роль уже «занята»! Ее выполняет, как упоминалось выше, миссия муниципального образования.

Рискнем ответить на этот вопрос положительно: да, излишне. **Если в стратегии имеются внятно артикулированная миссия и логично выстроенная система целей и задач, в главной цели необходимости по большому счету нет.** Для стратегий зарубежных городов отсутствие главной цели в нашем понимании при наличии миссии – совершенно обычное дело. И в России такой подход применяется все чаще. Например, в Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Калуга» до 2030 года, Стратегии социально-экономического развития городского округа «Город Калининград» на период до 2035 года, Стратегии социально-экономического развития города Рязани до 2030 года миссии есть, а главных целей – нет, и это не воспринимается как недостаток.

Если возможна и даже желательна стратегия с миссией, но без главной цели, то допустима ли стратегия с главной целью, но без миссии? Такой вариант менее предпочтителен, но в целом – почему нет (а встречается в российской практике такое даже чаще, чем миссия без главной цели). Это, опять же, творческий момент. Но надо иметь в виду следующее: если разработчики стратегии отказываются от формулировки миссии, стратегия рискует утратить имиджевую и мобилизующую составляющие, превратившись в раздутую программу. Значит, эти составляющие должны воплотиться в каких-то других элементах – например, в формулировке стратегического видения или ценностей или чего-нибудь еще.

И еще один важный момент: в отличие от миссии, которая отражает декларативную ипостась стратегии и не нуждается в количественном измерении, главная цель венчает стратегию как программу, и результат ее достижения в идеале должен быть «оцифрован». То есть если главная цель, как почти везде, заключается в повышении качества жизни населения, нужно предъявить систему индикаторов, характеризующих качество жизни. Они, в свою очередь, войдут в систему показателей реализации стратегии вместе с более частными показателями достижения целей и решения задач (см. раздел 7.9).

Наконец, если разработчики стратегии все же примут решение включить в стратегию и миссию, и главную цель, во всяком случае, следить, чтобы эти элементы не только не противоречили друг другу, но и не дублировали друг друга, умножая сущности. Примеров последнего в муниципальных стратегиях хватает. К примеру, в Стратегии социально-экономического развития города

социально-экономического развития города Иркутска до 2025 года, звучала как «стать российским центром создания и продвижения новых эколого-ориентированных и гуманитарных технологий, продуктов и услуг, конвертируемых в выполняемые ресурсы развития экономики, социальной сферы и человеческого капитала города Иркутска».

Назарово до 2030 года миссия сформулирована как «Назарово – город устойчивой экономики, социального партнерства, роста качества жизни», а стратегическая цель – как «обеспечение высокого качества жизни населения на базе эффективного развития экономики города». Получается, что миссия просто описывает результат достижения цели и никакой добавочной ценности в себе не несет (если не считать «довесок» в виде социального партнерства).

Наряду с целями и задачами большинство стратегий содержат также такой элемент, как **направления** [социально-экономического развития]. Иногда они именуются «стратегическими» или «приоритетными» направлениями развития; встречаются также наименования «векторы развития», «приоритеты развития», «политики», «стратегии» и др. В Федеральном законе № 172-ФЗ применительно к муниципальным стратегиям наличие этого элемента не оговорено, но применительно к стратегиям субъекта Российской Федерации указано, что эти стратегии содержат «приоритеты, цели, задачи и **направления** социально-экономической политики<sup>99</sup> субъекта Российской Федерации» (статья 32). В иерархии системы целеполагания направления обычно располагаются ниже главной цели, но выше системы собственно целей социально-экономического развития, хотя встречаются и иные конфигурации.

Таким образом, большинство существующих российских муниципальных стратегий имеют четырехуровневую структуру целеполагания: главная цель (1) раскрывается в системе направлений (2), в рамках каждого направления выделяются несколько целей (3), раскрывающих его содержание, а под каждую цель ставится несколько задач (4)<sup>100</sup>. Но нередко, особенно в последнее время, встречается и вариант, когда каждому направлению соответствует одна цель, то есть уровней де-факто становится три. В этой логике цель как бы раскрывает суть направления.

На рисунке 8 схематично представлены оба эти варианта. Конечно, все разнообразие структур систем целеполагания муниципальных стратегий ими не исчерпывается. Иногда в структуру вводятся дополнительные уровни: подцели и подзадачи 2-го, а то и 3-го порядка. Но вообще **чрезмерного «ветвления» дерева целей и задач лучше избегать**, ведь их достижение/решение придется постоянно отслеживать в ходе мониторинга, и чем их больше, тем сложнее эта процедура.

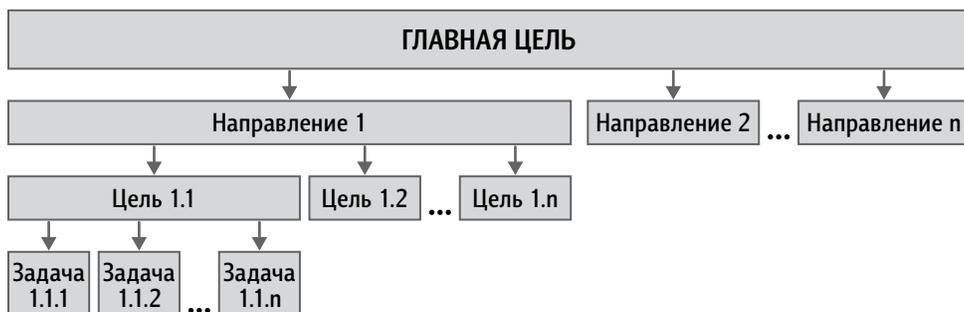
Обратим внимание, что в приведенных вариантах иерархии элементов системы целеполагания отсутствует элемент низшего уровня, представляющий собой минимальный «квант управленческой деятельности», а именно **мероприятия**. Разумеется, мероприятия не исключаются из системы стратегического планирования как таковой и сохраняют связь с задачами: именно их выполнение обеспечивает решение задач (вспомним приведенное выше определение задачи из Федерального закона № 172-ФЗ как «комплекса взаимосвязанных мероприятий»). Но **содержатся мероприятия не в стратегиях, а в плане**

<sup>99</sup> Из этой формулировки неясно, относится «социально-экономической политики» только к направлениям или ко всем четырем элементам (приоритетам, целям, задачам и направлениям). Но это, в любом случае, терминологическая частности.

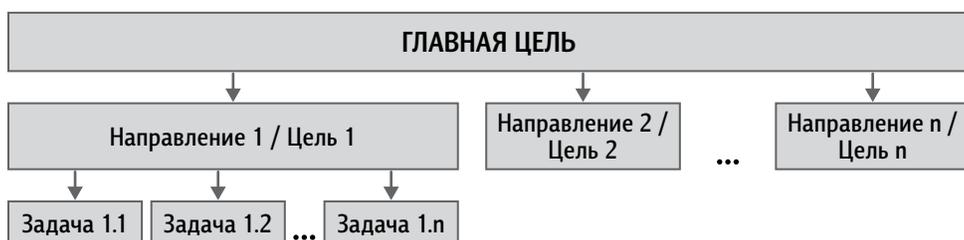
<sup>100</sup> Названия элементов иерархической системы целеполагания приведены здесь условно, на практике они довольно сильно варьируют. В некоторых стратегиях, скажем, «направлениями» именуруются элементы не второго, а нижнего уровня (которые мы здесь называем задачами). В таких случаях элемент второго уровня может называться, например, «стратегические приоритеты».

Рисунок 8. Наиболее распространенные варианты структуры системы целеполагания в рамках муниципальной стратегии в России

### Вариант 1 (несколько целей в рамках каждого направления)



### Вариант 2 (одна цель для каждого направления)



**мероприятий по реализации стратегии** (который недаром так называется) **и в муниципальных программах**, то есть в среднесрочных документах стратегического планирования.

И это логично. Стратегия – это документ, содержащий общие ориентиры развития на длительный период, в то время как мероприятия – это конкретные «точечные» действия, предполагающие четкое представление о сроках, исполнителях и ресурсах, необходимых для их реализации. Глядя из условного 2023 года, мы просто-напросто не сможем с должной детализацией сформировать набор мероприятий, актуальных в 2033 году (если стратегия рассчитана на 10 лет). Федеральный закон № 172-ФЗ эту логику подтверждает, не оговаривая наличие мероприятий в стратегии. В реальности муниципальные стратегии с инкорпорированными в них мероприятиями все же встречаются (хотя сейчас уже гораздо реже, чем до принятия Закона), но такой подход едва ли оправдан. Иногда, впрочем, в стратегиях под «мероприятиями» понимаются широкие комплексы управленческих действий, по сути аналогичные задачам – в таких случаях это просто неудачно выбранный термин.

Самоочевидным представляется принцип **взаимной привязки элементов системы целеполагания**: каждая цель должна раскрываться в совокупности задач, а каждая задача – ориентироваться на какую-либо цель (то же верно и для направлений и целей, и для иных элементов соседних иерархических уровней, если они есть). Между тем, до сих пор еще утверждаются стратегии,

в которых этот принцип не соблюдается. Например, в Стратегии социально-экономического развития города Пензы до 2030 года (2017 год) приведены перечень целей стратегии, затем – перечень задач стратегии без указания их соотношения с целями и сверх того еще отдельные перечни задач в различных областях (стабильного функционирования и развития экономики, развития культурно-образовательной сферы, развития архитектуры и градостроительства и пр.) и неких «общих направлений городского развития», также без указания связей с прочими элементами системы целеполагания. При этом внутри каждого перечня смешаны как очевидно разномасштабные, так и дублирующие друг друга элементы, что является закономерным следствием отсутствия иерархии целеполагания.

Такая «мозаичная» структура превращает стратегию в заведомо нерабочий документ. Без представления о том, решение каких задач способствует достижению каких целей, реализация стратегии вырождается в набор неупорядоченных действий, не поддающихся адекватному мониторингу и оценке. Практически невозможно на базе такой «стратегии» сформировать и работающий план мероприятий, и неудивительно, что План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития города Пензы до 2030 года имеет мало общего с «материнской» стратегией: даже тематические блоки, в которые сгруппированы его мероприятия, не соответствуют ни одному из структурных элементов стратегии.

В некоторых стратегиях дерево целей и задач сформировано вполне логично, но наряду с ним присутствуют и «внесистемные» элементы целеполагания. Например, в Стратегии социально-экономического развития города Смоленска на период до 2030 года параллельно продуманной и стройной системе, состоящей из стратегической цели, приоритетов и основных направлений с целями по каждому из направлений, отдельным списком приведены некие «задачи», связь которых с прочими элементами системы целеполагания не указана. Подобных малоосмысленных умножений сущностей, конечно, следует избегать.

В то же время, в силу объективного единства социально-экономического комплекса муниципального образования неизбежны ситуации, когда задачи, направленные на достижение одной цели, прямо или косвенно влияют и на другие. Такие взаимные влияния также нужно учитывать. Например, задача формирования единой системы пешеходных и велосипедных маршрутов в городе работает и на транспортную связность и проницаемость территории, и на комфортность городской среды, и на туристическую привлекательность города. Не имеет принципиального значения, к какой из этих целей в итоге будет «подтянута» эта задача – это вопрос скорее организационно-технический. Важно, чтобы такие междисциплинарные задачи не потерялись в принципе при выстраивании системы целеполагания, «зависнув» между разными отраслевыми целями. При этом факт «работы» задачи на несколько целей может быть акцентирован при описании системы целеполагания; такие «кроссцелевые» связи можно также отобразить графически на специальной схеме.

Можно говорить не только об устоявшихся названиях и соотношениях элементов системы целеполагания стратегии, но и об устоявшихся подходах к их формулированию.

Направления в отечественной традиции стратегического планирования чаще всего понимаются как тематические блоки, объединяющие близкие по направленности цели стратегии, то есть сугубо технический, «упаковочный» элемент. Нередко поэтому в последовательности шагов планирования первичным является формирование системы целей и задач, которые затем группируются в направления. А в силу того, что доминирует подход к построению стратегии «от отраслей» (см. раздел 4.4), направления приобретают стандартный отраслевой формат: экономика, социальная сфера, пространственное развитие и т.д. Формулировки названий направлений могут завуалировать этот подход (не «социальная сфера», а «человеческий капитал», не «экономика», а «инновационный потенциал»), но структура достижения целей/решения задач его, как правило, выдает.

В случаях, когда структура системы целеполагания строится по принципу «одно направление – одна цель», отраслевой подход тоже, как правило, сохраняется. Типичный пример представлен в Стратегии социально-экономического развития города Ярославля на период 2021-2030 годов. В ней выделены четыре приоритетных направления «классически» отраслевого характера: развитие человеческого капитала, экономическое развитие, пространственное развитие и развитие муниципального управления и гражданского общества. Каждому направлению сопоставлена цель – например, направлению «Развитие человеческого капитала» соответствует цель «Улучшение качества жизни посредством создания условий для разностороннего развития жителей города», а направлению «Развитие муниципального управления и гражданского общества» – цель «Повышение качества муниципального управления и эффективности взаимодействия с гражданским обществом».

В международной практике роль направлений как элементов стратегии, как правило, значительнее, на них делается особый акцент. Они трактуются скорее как приоритеты, «фокусы» развития муниципального образования. И последовательность формирования элементов системы целеполагания в этой традиции в основном соответствует их иерархии: сначала выявляются направления-«фокусы», а затем внутри каждого из них выделяются цели и далее задачи.

В российской практике, впрочем, также имеются примеры выделения направлений не по отраслевому принципу, а по принципу «фокусов» развития. Так, Стратегическим планом устойчивого развития города Хабаровска до 2020 года были предусмотрены следующие стратегические направления:

- создание условий для комфортного и безопасного проживания дальневосточников;
- формирование регионального научно-технического (инновационного) центра;
- создание административно-политического центра России на Дальнем Востоке;
- формирование регионального торгово-транспортного логистического центра.

Все эти направления ориентированы на конкретизацию миссии города: «Формирование селитебного социально-политического центра России на Дальнем Востоке», раскрывая ее с различных сторон.

Формулировки целей стратегии на практике строятся по довольно разным принципам. Причина этого – сложная семантика понятия «цель» в русском языке, фактически вобравшая в себя несколько концепций<sup>101</sup>. Можно выделить три основных подхода к формулированию целей (зачастую, кстати, смешиваемых внутри одной стратегии, что, разумеется, некорректно):

1. Цель как процесс. Примеры: «Развитие малого предпринимательства», «Эффективное здравоохранение», «Комплексное благоустройство городской среды».
2. Цель как достижение результата. Примеры: «Формирование активного малого бизнеса», «Повышение уровня здоровья населения», «Создание комфортной городской среды».
3. Цель как характеристика достигнутого результата. Примеры: «Активный малый бизнес», «Здоровое общество», «Комфортная городская среда».

Различия между этими подходами могут показаться чисто грамматическими, но за ними стоят и смысловые нюансы.

Первый подход все еще весьма распространен, примерно так цели традиционно формулируются в муниципальных программах. Но он же и наиболее далек от словарного значения слова «цель». Согласно Большому толковому словарю русского языка, цель – это *«то, к чему стремятся, чего хотят достичь; основной замысел будущего состояния чего-либо»*<sup>102</sup>. В данном же случае будущее состояние игнорируется, описывается процесс, как бы подменяющий собой результат. Такой подход, надо сказать, имеет свои привлекательные в имиджевом плане стороны: декларируя в качестве цели, например, «Постоянное повышение уровня жизни», город как бы подчеркивает, что не собирается останавливаться на достигнутом и стагнировать. Но по факту получается, что стратегию с такой целью нельзя окончательно реализовать – ее реализацию можно только прервать, как ремонт в известной шутке.

Второй подход чуть более корректен семантически: мы по-прежнему акцентируем процесс, но уже имеем в виду желательный результат этого процесса. Многие главные цели стратегий, приведенные выше в таблице 3, иллюстрируют именно этот подход: «Достижение высокого качества жизни горожан» – типичный пример. Минус этого подхода – чрезмерная громоздкость, «забюрократизированность» формулировок. Приходится оперировать однотипными «служебными» терминами, вроде «достижение», «формирование», «создание», «повышение» и т.п., еще и следя, чтобы те не слишком часто повторялись – иначе при чтении стратегии глаз все время будет о них спотыкаться.

Третий подход, на наш взгляд, оптимален для формулировки целей стратегии – это, по сути, развитие второго подхода с удалением лишних слов и выделением главного. И это ровно то, как цель трактуют словари. Такой подход менее привычен для управленческой практики, но способствует большей яркости и доходчивости стратегии как имиджевого документа, делает его менее «казенным».

<sup>101</sup> В этом плане англоязычным разработчикам стратегий проще. В английском языке понятию «цель» соответствует целый ряд близких (но не идентичных) понятий: *goal, purpose, objective, aim, target*, что расширяет свободу маневра при наименовании иерархических уровней системы целей и задач.

<sup>102</sup> Доступ по ссылке: <http://www.gramota.ru/slovari/dic/?word=цель&all=x>

В последнее время этот подход получает все большую популярность и даже закрепление в методических документах федерального уровня. Так, «Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»<sup>103</sup> трактуют цель государственной программы (комплексной программы) как *«социальный, экономический или иной общественно значимый или общественно понятный эффект <...> от реализации государственной программы (комплексной программы) на момент окончания реализации этой государственной программы»*.

В этом направлении были трансформированы и формулировки национальных целей развития Российской Федерации. Прежние национальные цели, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204, были выдержаны в духе второго подхода: «Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации», «Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации», «Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей». Новые же национальные цели, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474, явственно отражают третий подход: «Возможности для самореализации и развития талантов», «Комфортная и безопасная среда для жизни», «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство».

Но отмеченное касается именно целей стратегии. С задачами (следующий иерархический уровень) логика несколько иная. Большой толковый словарь определяет задачу двояко – и как синоним цели, и как действия, которые нужно предпринять для достижения цели (*«то, что дано или необходимо разрешить, выполнить; цель, к которой стремятся, хотя бы достичь»*<sup>104</sup>). А если мы трактуем задачу как инструмент достижения цели, то логичнее и формулировать ее как деятельность по достижению желательного результата – то есть в логике второго подхода.

Итак, общая рекомендация здесь такова: ***цели лучше формулировать в «жанре» характеристик достигнутого результата, а задачи – в жанре описания действий по достижению результата.***

Для современных муниципальных стратегий характерно наличие еще одного элемента, который занимает в ней особое место, хотя оптимальное положение этого «места» в структуре целеполагания остается предметом дискуссий. Это ***стратегические (флагманские) проекты***<sup>105</sup> (далее также – проекты). Определим их так: *проект – уникальная деятельность, направленная на достижение к заданному сроку заранее определенного результата при заданных объемах ресурсов, уровне эффективности и допустимых рисках и предполагающая прямое инвестирование.*

<sup>103</sup> Утв. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 17 августа 2021 года № 500.

<sup>104</sup> Доступ по ссылке: <http://www.gramota.ru/slovari/dic/?word=задача&all=x>

<sup>105</sup> Здесь, как и во многих других случаях, важно определиться с терминологией. В практике стратегического планирования понятие «проект» зачастую трактуется по-разному. К примеру, в Стратегии развития города Владимира на 2005-2015 годы в качестве основных структурных элементов присутствуют т.н. «социально-экономические проекты»: проект повышения эффективности муниципального сектора экономики, проект повышения эффективности социальной сферы и проект повышения социальной защищенности граждан. Но это вовсе не проекты в интересующем нас смысле, а, скорее, направления, объединяющие комплексы целей и задач различных сфер жизни муниципального образования.

Стратегические проекты – это своего рода точки роста муниципального образования, формирующие основу, «хребет» стратегии. Именно с ними в первую очередь ассоциируется стратегия, на их реализацию направляются основные ресурсы в период реализации стратегии. Они могут быть целиком коммерческими, но чаще предполагают софинансирование из бюджетов различных уровней, включая местный. Они могут быть сравнительно «точечными» (реконструкция детской музыкальной школы), но могут включать в себя широкий комплекс мер (реновация района массовой жилой застройки с преобразованием городской среды). Как отмечено в разделе 4.4, один крупный проект или совокупность взаимосвязанных проектов в отдельных случаях может стать стержнем, вокруг которого выстраивается вся стратегия, особенно если муниципальное образование невелико.

Исключительная роль стратегических проектов в стратегии обычно обуславливает вынесение их описания в отдельный раздел стратегии (часто – в приложение). В имиджевом плане это, как правило, один из самых красочно оформленных и броско подаваемых разделов. Электронные презентации стратегий тоже во многом строятся вокруг слайдов с характеристиками стратегических проектов.

Нередко и содержание проектов выносится за рамки системы целеполагания стратегии: стратегические цели и задачи сами по себе, стратегические проекты (со своими целями и задачами) – сами по себе. А это уже – ошибка. Именно в силу важности проектов для успеха стратегии **принципиальна их органичная интегрированность в ее систему целеполагания**. В какой форме – вопрос отдельный. Если проект точечный, он может сформировать самостоятельную задачу, если комплексный – может потянуть на цель или совокупность задач внутри цели стратегии. Возможны и более сложные конструкции, когда мероприятия комплексных «межотраслевых» проектов распределяются между несколькими целями или задачами стратегии. В таких случаях в описании проекта рекомендуется указывать его положение в структуре системы целеполагания.

В любом случае, проект, структурно оторванный от стратегии – это потенциальная область риска. Он вполне может оказаться успешным сам по себе, но вне систем целей и задач стратегии рискует войти в конфликт с прочими приоритетами стратегического развития муниципального образования.

Таким образом, с точки зрения положения в структуре стратегии стратегический проект можно определить как *совокупность взаимосвязанных целей и (или) задач, имеющих наиболее важное значение для развития муниципального образования в стратегической перспективе*.

## 7.8. Оценка ресурсов, необходимых для реализации стратегии

Еще один принципиальный вопрос: должны ли в стратегии присутствовать финансовые ресурсы, необходимые для ее реализации, и если должны, то в какой форме? И связанный с этим вопрос: можно ли говорить об оценке

бюджетной эффективности стратегии в том же смысле, в каком мы говорим о бюджетной эффективности муниципальных программ?

Статьей 7 Федерального закона № 172-ФЗ установлены принципы стратегического планирования, среди которых присутствуют «принцип сбалансированности системы стратегического планирования» и «принцип ресурсной обеспеченности». Из первого принципа вытекает необходимость согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования по финансовым и иным ресурсам, из второго – необходимость определения источников финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, «в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования» (характер этих ограничений в Законе не раскрыт). Большой точности в оценке финансовых ресурсов Закон не требует, как не требует и оценки бюджетной эффективности документов стратегического планирования.

И это разумно. Очевидно, что оценка бюджетной эффективности важна для муниципальных программ, ее обязательность установлена и Бюджетным кодексом Российской Федерации. Но это именно специфика программ. Наличие такого раздела в стратегиях (что не редкость на практике) – один из многочисленных рудиментов происхождения стратегий от «программ комплексного социально-экономического развития».

В стратегиях и планах мероприятий по реализации стратегий возможны расчеты бюджетного эффекта в отношении наиболее крупных и значимых стратегических проектов, реализация которых требует продолжительного времени. Однако **оценивать в целом эффективность стратегии некорректно** в силу комплексности этого документа, покрывающего практически все сферы жизнедеятельности муниципального образования.

Более того: в стратегии как таковой (в отличие от плана мероприятий по реализации стратегии и, тем более, муниципальных программ) **финансовая оценка достижения целей и решения задач может присутствовать лишь в самом общем приближении, позволяющем не выйти за пределы потенциальных ресурсных возможностей**. Иными словами, в стратегию не должны включаться задачи, решение которых потребует ресурсов, заведомо превышающих возможности муниципалитета (с учетом вероятного софинансирования из иных источников) в рамках выбранного сценария. Но для этого, как правило, не требуются детальные расчеты: достаточно, что называется, «оставаться в рамках здравого смысла».

Этот тезис подтверждается и практикой: в большинстве действующих стратегий такая оценка отсутствует либо приводится в генерализированном виде. Чаще всего оцениваются расходы не на достижение целей/решение задач социально-экономического развития, а на реализацию стратегических проектов. Причем и тут допустима известная мера приближенности. Так, в Стратегии развития города Чебоксары на период до 2020 года ожидаемые затраты на реализацию многих ключевых проектов были указаны в виде диапазона значений (3500-4000 млн рублей, 1300-2000 млн рублей и т.п.).

## 7.9. Выбор показателей реализации стратегии

Выше отмечалось, что результатом стратегического планирования является достижение поставленных целей и решение поставленных задач. Каким образом можно убедиться в том, что цели достигнуты и задачи решены? Очевидно, необходимое условие для этого – наличие системы индикаторов (показателей), характеризующих степень достижения целей и степень решения задач. Их обобщенно можно назвать *показателями реализации стратегии*. Это то, на что мы смотрим, оценивая степень успешности стратегии.

Выбор показателей – ответственный этап формирования стратегии, от качества проведения которого зависит в конечном счете успех всего предприятия. Их роль в системе стратегического планирования подтверждена «Основами государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»: пунктом 29 данного документа «индикативное планирование, предусматривающее формирование комплекса согласованных показателей, характеризующих состояние и цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности» отнесено к двум основным инструментам системы стратегического планирования, наряду с проведением балансовых расчетов.

Какими должны быть эти показатели? Согласно пункту 30 «Основ государственной политики», показатели, используемые в процессе стратегического планирования, «определяются на основе принципов измеримости целей и соответствия показателей целям, характеризуют степень и динамику достижения целей и реализации задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности». Несколько развив эту формулировку, мы приддем к утверждению, что к формированию показателей применим традиционный подход, описываемый аббревиатурой SMART. Его чаще применяют к целям и задачам, результаты которых отражают показатели, но он хорошо работает и для самих показателей. То есть показатели должны быть:

- конкретными, однозначно интерпретируемыми (Specific);
- измеримыми, имеющими количественное выражение (Measurable);
- достижимыми в установленные сроки (Achievable);
- релевантными тем целям и задачам, которые они характеризуют (Relevant);
- имеющими временную привязку (Time-bound).

Рассмотрим подробно каждый из этих критериев.

**Однозначность интерпретации.** Формулировки показателей должны быть максимально прозрачными, чтобы минимизировать вероятность их неверного толкования и ошибок в методах расчета их значений. Критерий однозначности интерпретации существенен также для обеспечения сопоставимости показателя. Это касается как сопоставимости значений одного и того же показателя за разные годы, так и сопоставимости значений показателей со значениями аналогичных показателей в других муниципальных образованиях (аналогах, образцах, конкурентах – см. раздел 7.2).

Для обеспечения однозначной интерпретации **следует в максимально возможной степени использовать формулировки показателей, применяемые в общегосударственной системе статистического учета**. Даже если показатель отличается от представленного в этой системе (например, является

относительным, а не абсолютным), терминологию для его формулировки следует приводить в соответствие с принятой в официальных источниках. Важно также тщательно следить за соблюдением размерности показателей: не так уж редко статистические ряды не бьются всего лишь потому, что цифры, почерпнутые из разных источников, не потрудились привести к общей единице измерения.

В то же время необходимо учитывать, что стратегия как инновационный документ может включать в себя и «нетрадиционные» задачи, для отслеживания результатов решения которых существующей статистики может быть недостаточно. Поэтому для определения значений отдельных показателей целесообразно – там, где это возможно – предусмотреть организацию специального мониторинга силами соответствующих структурно-функциональных подразделений муниципальной администрации либо проведение регулярных специальных обследований, в том числе социологических (об этом подробнее см. ниже).

**Измеримость.** Для оценки степени достижения цели или решения задачи соответствующие **показатели должны быть измеримы**, то есть иметь численное выражение. При этом для обеспечения сопоставимости значений показателей со значениями аналогичных показателей других муниципальных образований относительным показателям логично отдавать приоритет перед абсолютными. В зависимости от базы сравнения различаются следующие виды относительных показателей:

- удельные – рассчитываются на душу населения или единицу площади (примеры: коэффициент младенческой смертности, оборот розничной торговли на душу населения, количество зеленых насаждений на квадратный километр);
- структурные – характеризуют отношение части к целому (примеры: доля убыточных предприятий в общем числе предприятий, уровень износа основных фондов предприятий, удовлетворенность населения качеством предоставления услуг здравоохранения);
- динамические – характеризуют величину изменения параметра во времени (примеры: темп роста уровня доходов, индекс физического объема инвестиций в основной капитал, индекс потребительских цен).

Для оценки решения некоторых задач (например, касающихся принятия тех или иных правовых актов, строительства крупных объектов и т.д.) допустимо использование *бинарных показателей* (есть/нет). Такие показатели иногда называют «качественными», но по сути это разновидность количественных показателей, просто выдержанных в двоичной системе исчисления (1 либо 0). Следует, однако, отметить, что слишком большое число таких показателей в стратегии может свидетельствовать о том, что разработчики неоправданно «мельчат», включая в систему целеполагания фактические мероприятия, которые, как отмечалось выше, являются элементом не стратегии, а плана мероприятий по реализации стратегии, и предметом мониторинга в рамках муниципальных программ.

Вообще же следует по возможности стремиться к уходу от бинарных показателей, благо, во многих случаях трансформация их в «классические» количественные показатели не представляет больших сложностей. Например, вместо

бинарного показателя «Создание консультационного центра для субъектов малого предпринимательства» лучше использовать характеризующий востребованность этого центра показатель «Число субъектов малого предпринимательства, воспользовавшихся услугами консультационного центра в течение года» (понятно, что если центр не создан, то и число это будет равным нулю). Аналогично, показатель «Формирование реестра инвестиционных проектов муниципального образования» можно трансформировать в показатель «Число инвестиционных проектов, внесенных в реестр» и т.д.

Отдельно нужно отметить *интегральные (комплексные) показатели*, которые рассчитываются на базе нескольких первичных показателей по определенной формуле. Они используются для характеристики сложных многокомпонентных явлений, таких как, например, качество человеческого капитала, уровень жизни, покупательная способность населения. Такие показатели присутствуют и в федеральных базах данных – например, индекс качества городской среды<sup>106</sup>, рассчитываемый для всех городов Минстроем России. В Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года<sup>107</sup> рассчитываемые по сложным формулам интегральные показатели составляют заметную часть всех показателей: «Эффективность системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, «Уровень образования», «Условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности» и пр.

В структуре стратегии интегральные показатели обычно соответствуют элементам целеполагания высокого порядка – скорее целям, чем задачам. Во многих случаях альтернативы интегральным показателям нет, но надо иметь в виду, что методика их расчета всегда содержит субъективный элемент, отражающий взгляды авторов методики на содержание характеризуемого явления, и требует детального обоснования.

Кроме того, чрезмерно сложные расчетные методики затрудняют мониторинг на основе этих показателей. Вообще, в отношении тех показателей, значения которых не представляют собой первичные данные, а рассчитываются на их основе, **должен действовать принцип относительной простоты расчета**. Во-первых, такой подход упрощает и ускоряет процесс мониторинга стратегии, снижает объем материальных затрат и трудозатрат без потери качества. Во-вторых, использование простых показателей способствует прозрачности мониторинга: легко интерпретируемые значения показателей позволяют получить представление о результатах стратегии даже неспециалистам, что важно с учетом ее роли общегородского документа, доступного всем желающим.

Если найти в системе статистики показатель, адекватно отражающий результат достижения цели или решения задачи, не получается, и самостоятельно его рассчитать у муниципалитета также нет возможностей, на помощь приходит социология. Например, в России не ведется статистический учет трудовых маятниковых миграций, в то время как для городов, особенно находящихся в составе агломераций, понимание масштабов этого явления крайне важно

<sup>106</sup> Доступ по ссылке: <https://индекс-городов.рф/#/>

<sup>107</sup> Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 года № 2765-р.

в контексте стратегического планирования. Выход – проведение социологических опросов населения о частоте поездок с трудовыми целями<sup>108</sup>.

Для характеристики результатов достижения некоторых целей только социологические показатели и возможны. Сложно, скажем, отразить результат достижения цели «Комфортная городская среда» иначе, чем выявить по итогам опроса долю жителей, удовлетворенных качеством городской среды. Все прочие «средовые» индикаторы («Доля благоустроенных общественных пространств», «Уровень озеленения территории», «Доля освещенных улиц в общей протяженности уличной сети» и пр.) в лучшем случае будут отражать какие-то отдельные стороны организации городской среды, и их логично ставить в соответствие задачам в рамках этой цели или даже мероприятиям плана мероприятий.

Но привлекать социологический инструментарий в той или иной степени целесообразно и в отношении оценки явлений, вполне исчерпывающе описываемых системой объективных показателей. В известном смысле социологические индикаторы являются контрольными по отношению к остальным: цель может быть достигнута (задача – решена) по формальным признакам, но, если население не будет удовлетворено, нельзя говорить о ее успешном достижении (решении).

В практике российского муниципального стратегического планирования социологические показатели используются недостаточно широко. Часто их в стратегиях нет вообще, а если имеются, то обычно 2-3 показателя (не более 5% от общего числа), характеризующие, как правило, удовлетворенность населения качеством тех или иных услуг. Вероятно, муниципалитеты останавливаются на сложности и дороговизна проведения репрезентативных социологических опросов на регулярной основе. Эти соображения, конечно, имеют резон, но тогда тем более бессмысленно ограничиваться единичными социологическими показателями. Если в стратегии есть хотя бы один показатель, отражающий общественное мнение, для расчета его значений все равно потребуется проводить опрос населения или какой-то его группы. Но раз так, то логично равномерно «насытить» систему целей и задач социологическими показателями и впоследствии включить все вопросы, нацеленные на выявление их значений, в одну или несколько (в зависимости от опрашиваемых целевых групп) опросных форм и одновременно запустить их в дело. При этом, разумеется, стоит помнить и о рисках ухода в противоположную крайность: чрезмерное обилие социологических показателей снизит объективность результатов мониторинга и превратит стратегию в «эфемерный», легко манипулируемый продукт.

Общий принцип таков: **в системе показателей реализации стратегии должен выдерживаться баланс объективных показателей и данных социологических обследований на уровне 4:1 или 3:1**. Иными словами, нормально, когда примерно от одной пятой до четверти показателей реализации стратегии являются социологическими; отклонения в обе стороны нежелательны.

<sup>108</sup> Для оценки некоторых явлений, включая объем маятниковых миграций, альтернативой социологическим опросам может быть анализ «больших данных», генерируемых мобильными устройствами граждан (разумеется, при наличии у муниципалитета ресурсов на проведение или заказ такого обследования).

**Достижимость.** Этот критерий относится не к формулировкам показателей как таковых, а к определенным для них целевым значениям. Для каждого показателя должны быть определены, как минимум, базовое значение (то есть значение на момент начала реализации стратегии) как «точка отсчета» и финальное целевое значение как результат достижения цели (решения задачи), при котором цель будет признана достигнутой (задача – решенной). Рекомендуются также устанавливать промежуточные целевые значения показателей, привязанные к этапам реализации стратегии. В силу того, что мониторинг реализации стратегии должен вестись ежегодно (это следует из нормы Федерального закона № 172-ФЗ о том, что основным документом, в котором отражаются результаты мониторинга, является ежегодный отчет), **промежуточные целевые значения хотя бы части показателей (в зависимости от характера процессов, описываемых этими показателями) должны быть установлены на каждый год.**

Прежде, чем оценивать целевые значения показателей на предмет достижимости, важно правильно интерпретировать направление их изменений: мы заинтересованы в том, чтобы значение показателя росло, снижалось или оставалось неизменным? В зависимости от интерпретации достижения целевых значений показатели принято делить на три группы (впрочем, показатели, относящиеся к последней из них, в стратегиях встречаются сравнительно редко):

- позитивные – чем больше значение, тем лучше (примеры: средняя ожидаемая продолжительность жизни населения; объем инвестиций в основной капитал; доля автодорог, отвечающих нормативным требованиям; доля населения, удовлетворенного качеством услуг в сфере культуры);
- негативные – чем меньше значение, тем лучше (примеры: уровень смертности населения; уровень преступности; число аварий на 1 км коммунальных сетей; среднее время ожидания населением улучшения жилищных условий; среднее время поездки на общественном транспорте);
- интервальные – значение должно укладываться в некий интервал, то есть быть не больше и не меньше пороговых значений (примеры: текучесть персонала в учреждениях; число поправок, вносимых в муниципальные правовые акты).

По приведенным примерам интерпретация показателей как позитивных или негативных кажется самоочевидной, но это далеко не всегда так.

Во-первых, существуют показатели, которые в принципе сложно однозначно отнести к позитивным или негативным (и, следовательно, непонятно, стоит стремиться к росту или снижению их значений). Это, например, показатели численности представителей различных уязвимых категорий населения (инвалидов, детей-сирот, одиноких матерей и пр.), получающих социальную поддержку. Низкое значение показателя «Численность инвалидов, получающих социальную поддержку» может отражать как в целом незначительную численность в муниципальном образовании этой категории лиц (и тогда это хорошо, так как свидетельствует о высоком уровне здоровья общества), так и неудовлетворительную работу системы социальной поддержки (а это уже плохо). Решением тут может быть переформатирование таких показателей в близкие по смыслу, но имеющие однозначно позитивную или негативную выраженность. Альтернативой приведенному примеру может быть показатель «Доля инвалидов, получающих

социальную поддержку, от общего числа инвалидов, имеющих право на получение социальной поддержки» (позитивный показатель).

Во-вторых, бывают обстоятельства, при которых высокие значения вроде бы позитивных показателей не могут быть интерпретированы как хороший знак или, наоборот, низкие значения негативных показателей не означают плохого положения дел. К примеру, обеспеченность населения жильем – традиционный позитивный показатель, органы власти стремятся повышать его значение. Но это значение может оказаться высоким и в кризисной ситуации массовой убыли населения, в результате которой в городе образуется большое число пустых (брошенных) квартир. И в целом значения любых удельных показателей, рассчитываемых на душу населения, растут при депопуляции. Противоположный пример: рост значений такого негативного показателя, как заболеваемость онкологическими заболеваниями, может происходить благодаря улучшению диагностики этих заболеваний, в том числе на ранних стадиях (а снижение – наоборот, быть следствием кризиса системы диагностики). Поэтому **рекомендуется по возможности избегать показателей, изменение значений которых в «нужную» сторону может быть достигнуто под воздействием сторонних по отношению к ним факторов с противоположным знаком.** Если же отказ от таких показателей невозможен, нужно, по крайней мере, «уравновесить» их контрольными показателями. Скажем, по отношению к показателю заболеваемости онкологическими заболеваниями контрольным является показатель общей смертности населения: если заболеваемость выросла, а смертность не изменилась – значит, дело, скорее всего, действительно в улучшении диагностики.

Важно подчеркнуть, что **целевое значение показателя вовсе не обязательно иметь вид конкретного числа.** Иногда для оценки степени решения задачи (достижения цели) бывает достаточно убедиться, что значение показателя выросло или снизилось, неважно насколько, или превысило (не превысило) некоторое пороговое значение. Так, в Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года целевые значения ряда показателей на некоторых этапах реализации стратегии сформулированы в виде «не более N» или «не менее N»; для других показателей используется формулировка «положительная динамика» либо «отрицательная динамика». Такой подход, в общем, нормален. Другое дело, что таких «плавающих» показателей в стратегии не должно быть слишком много (скажем, не более трети от общего числа), иначе стратегия в целом утратит необходимую степень «жесткости».

Достижимость целевых значений показателей во многом определяется тем, насколько эти значения обоснованы. Для показателей «верхнего уровня» самый очевидный способ обоснования – проведение балансовых расчетов методом инерционных балансов (см. раздел 7.5). **Корректно рассчитанный баланс при прочих равных условиях повышает достижимость целевого значения показателя.** Кроме того, достижимость целевых значений показателей «верхнего уровня» во многом зависит от качества прогноза социально-экономического развития, на основе которого сформирован базовый сценарий. Собственно, параметры принятого за основу социально-экономического прогноза уже снабжают нас «пакетом» целевых значений некоторых базовых показателей (численность населения, естественный прирост населения, средний

уровень заработной платы, объем инвестиций в основной капитал), опираясь на которые, мы можем установить целевые значения и иных, более частных показателей, связанных с ними по смыслу.

Формируя массив показателей реализации стратегии, важно также принимать во внимание, что для некоторых показателей целевые значения (сколь угодно обоснованные) могут быть достигнуты путем манипуляций – например, с расчетной базой или с методами сбора данных. Простейший пример: формальное снижение уровня преступности можно обеспечить за счет сокращения регистрации мелких правонарушений. К традиционно манипулируемым показателям относится и такой вполне «классический» показатель, как доля аварийного жилья, и в целом – большинство показателей, значения которых зависят от нормативов и методик расчета, устанавливаемых на местном уровне. Конечно, содержание подобных показателей в стратегии должно быть минимизировано. Иногда избежать этого риска позволяет модификация показателя: скажем, для оценки уровня преступности можно использовать не общее число преступлений, а число тяжких и особо тяжких преступлений. Такие преступления сложнее скрыть, отказываясь регистрировать, и потому основанный на них показатель хуже поддается манипулированию.

**Релевантность.** Общий принцип, к которому желательно стремиться: привязка показателей явным образом к целям и задачам стратегии и к мероприятиям, содержащимся в плане мероприятий. Более того, в идеале они должны отражать ожидаемый результат достижения цели (решения задачи, выполнения мероприятия) таким образом, чтобы любое изменение состояния проблемы (комплекса проблем), решаемой в рамках цели (задачи, мероприятия), выражалось в изменении значения соответствующего показателя (показателей). В связи с этим ***нежелательны как слишком «частные» показатели, не характеризующие проблему в целом, так и слишком общие показатели, на значения которых влияют факторы, выходящие за рамки соответствующей цели (задачи, мероприятия).***

Такой подход определяет постепенное возрастание степени генерализации показателей по мере продвижения вверх по «дереву целей и задач». Показатели, соответствующие мероприятиям и задачам нижних иерархических уровней, как правило, характеризуют непосредственный результат реализации того или иного конкретного управленческого действия. Показатели результатов достижения целей характеризуют в большей степени эффект в изменении социально-экономического состояния муниципального образования от реализации комплекса действий. В английском языке для этих двух видов показателей используются разные термины: *outputs* как *показатели непосредственного результата* и *outcomes* как *показатели опосредованного эффекта*.

Предположим, к примеру, что в стратегии поставлена цель «Активный малый бизнес», и в рамках этой цели сформирован ряд задач: развитие инфраструктуры поддержки малого предпринимательства (бизнес-инкубаторы и пр.), повышение квалификации предпринимателей, предоставление субъектам малого бизнеса льгот по аренде муниципального имущества. Показатели непосредственного результата для каждой из этих задач будут выглядеть примерно так: «Число резидентов бизнес-инкубатора», «Число проведенных мероприятий по повышению квалификации предпринимателей», «Доля предпринимателей,

прошедших курсы повышения квалификации, от общего числа предпринимателей», «Число (доля) предпринимателей, воспользовавшихся льготами по аренде муниципального имущества» и пр. В свою очередь, в роли показателей опосредованного эффекта, привязанных к цели как таковой, выступают индикаторы уровня развития малого бизнеса в целом: «Доля среднесписочной численности работников малых предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций», «Объем налоговых доходов, генерируемых малым бизнесом, на территории города», а также, например, «Доля жителей, удовлетворенных качеством услуг, предоставляемых малым бизнесом, от общего числа опрошенных» (социологические показатели вообще всегда логичнее использовать в качестве показателей опосредованного эффекта).

Жизнь, однако, заставляет корректировать идеальную схему «каждой цели и каждой задаче – свой адекватный показатель». Требование релевантности показателей на практике вступает в противоречие с доступностью необходимой для их расчета информации. Показатели, обеспеченные доступной информацией, получаемой из открытых статистических источников, далеко не всегда адекватно отражают содержание характеризующих явлений или процессов, а информацию для расчета показателей, идеально отражающих суть решаемых задач, в реальности зачастую невозможно собрать в принципе, либо ресурс, необходимый для ее сбора, превышает возможности муниципалитета.

Трудности разрешения этой проблемы вызывают к жизни стратегии, в которых показатели реализации приводятся отдельным списком, никак не соотношенным с целями и задачами. Это, безусловно, неприемлемая крайность: реализацию такой стратегии невозможно адекватно отследить и оценить, она попросту бессмысленна. Нужно искать приемлемые компромиссы.

Как ни парадоксально, в общем случае проще подбирать показатели либо для частных мероприятий (классические показатели непосредственного результата), либо для целей верхнего уровня (традиционные социально-экономические показатели, присутствующие в общедоступных статистических базах данных), а вот с показателями для элементов среднего уровня системы целеполагания – то есть для задач в рамках целей – обычно возникают наибольшие сложности. Остроту этой проблемы можно снизить, привязывая показатели решения задач не к каждой задаче в рамках цели, а к их совокупности (благо они, как правило, тесно переплетены одна с другой, поскольку работают на общую цель). Но можно поступить радикальнее и вообще отказаться от категории показателей решения задач, как бы перенеся их на уровень целей. При таком подходе, конечно, особенно важно, выбирая показатели достижения цели, обращать пристальное внимание на поставленные в ее рамках задачи, чтобы не упустить специфические показатели, связанные с конкретными задачами.

Опыт работы над муниципальными стратегиями позволяет утверждать, что близкой к оптимуму в условиях информационных ограничений представляется следующая схема соотношения показателей с элементами системы целеполагания стратегии и плана мероприятий:

- показатели реализации стратегии в целом, соотношенные с главной целью стратегии, если она есть (как правило, это традиционные показатели опосредованного результата, характеризующие качество жизни, коль скоро

почти любая стратегия, как мы убедились выше, нацелена на повышение качества жизни);

- показатели достижения целей стратегии – показатели опосредованного эффекта (но в некоторых случаях возможны и показатели непосредственного результата, отражающие результат решения отдельных задач в рамках цели);
- показатели выполнения мероприятий – показатели непосредственного результата (содержатся в плане мероприятий и в муниципальных программах).

Можно предложить и оптимальное количество показателей каждого из указанных уровней (разумеется, с неременной оговоркой, что это не догма):

- показатели реализации стратегии в целом: не более 10;
- показатели достижения целей стратегии: в среднем 5 показателей на каждую цель (на стратегию в целом выходит обычно от 50 до 80 таких показателей);
- показатели выполнения мероприятий: по 1-2 показателя на мероприятие.

**Временная привязка.** Этот критерий, пожалуй, наиболее самоочевиден: ***целевое значение всякого показателя должно быть достигнуто в определенный срок, соотнесенный с периодом реализации стратегии.*** При этом важно подчеркнуть, что совершенно необязательно целевые значения всех показателей стратегии должны достигаться в последний год ее реализации (почему-то это часто предполагается по умолчанию). Нормально, когда значения части показателей достигаются досрочно, и в дальнейшем от них требуется только отсутствие изменений в негативную сторону. Наиболее очевидный способ временной привязки целевых значений таких показателей – привязка их к этапам реализации стратегии.

Установление очередности достижения целевых значений показателей по сути означает установление очередности достижения целей и решения задач, к которым привязаны эти показатели. И эта «приоритизация» составляет важную часть работы над структурой стратегии, а в еще большей степени – над содержанием плана мероприятий по реализации стратегии. Согласно статье 36 Федерального закона № 172-ФЗ (она относится к субъекту Российской Федерации, но может быть по аналогии распространена и на муниципальные образования), план мероприятий, помимо прочих элементов, включает в себя значения показателей реализации стратегии, «установленные для каждого этапа реализации стратегии» (подробнее об этом см. раздел 8.2).

В отличие от стратегии, в план мероприятий нет необходимости включать показатели верхнего уровня, то есть показатели реализации стратегии в целом. Достаточно наличия в нем показателей достижения целей, показателей решения задач (если они имеются в стратегии) и, главное, показателей реализации мероприятий, посредством которых будут решаться задачи на том этапе реализации стратегии, на который рассчитан план мероприятий.

## 8. УПРАВЛЕНИЕ РАЗРАБОТКОЙ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ СТРАТЕГИИ

### 8.1. Организация разработки стратегии

Организационные аспекты разработки муниципальных стратегий и планов мероприятий по реализации стратегий Федеральным законом № 172-ФЗ не регламентируются. Но в этой сфере, как и во многих других аспектах стратегического планирования, муниципалитетами накоплен определенный опыт, на основании которого можно сформулировать некоторые общие рекомендации.

Рассмотрим наиболее типичную ситуацию, когда инициатива разработки стратегии исходит «изнутри», то есть от муниципальной администрации. Как правило, у инициаторов на момент запуска процесса имеется некоторое общее, «концептуальное» представление о том, какой должна быть стратегия. Оно может базироваться на теории, на опыте других муниципальных образований или на предыдущем опыте стратегического планирования того же муниципального образования. Так или иначе, это представление оформляется в виде «технического задания» на разработку стратегии – условного, если муниципалитет решает разрабатывать стратегию своими силами, или в буквальном смысле, если принимается решение привлечь к разработке стороннюю организацию, и, следовательно, запускается конкурсная процедура в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок.

И здесь важно не попасться в ловушку. Как правило, технические задания на разработку муниципальной стратегии, включаемые в состав конкурсной документации, содержат не только этапы и сроки, но и содержательные параметры предполагаемого к разработке документа вплоть до указания основных направлений развития муниципального образования. Такой подход нарушает логику процесса разработки стратегии, ведь ее конкретная «начинка» определяется по итогам анализа социально-экономической ситуации, расчета балансов, выбора сценария развития и стратегических приоритетов, и указание на то, какие разделы и о чем в обязательном порядке должны присутствовать в документе, превращает все эти этапы работы в фикцию. В результате процесс разработки стратегии с высокой вероятностью отклонится от требований

технического задания, и придется либо искусственно загонять документ в прокрустово ложе ТЗ, жертвуя его качеством, либо запускать процесс внесения изменений в техническое задание, тормозя работу над стратегией.

Кроме того, на старте разработки стратегии **принципиальное значение имеет политическая поддержка со стороны главы муниципального образования**. Причем формальной поддержки недостаточно. Нередко глава, дав добро на разработку стратегии, в дальнейшем предпочитает дистанцироваться от этого процесса, не вникая в детали и избегая публичных высказываний, которые могли бы способствовать слишком тесному ассоциированию его персоны со стратегией. Такая перестраховка обычно объясняется опасениями, что в случае неудачи стратегического планирования (а такой риск всегда существует) пострадает политическая репутация главы. Но имеют значение и иные соображения: если стратегия в общественном мнении оказывается слишком связана с именем конкретного лица, с его уходом возрастают риски того, что документ перестанет выполняться, у нового руководителя муниципального образования возникнет соблазн начать все «с чистого листа».

Вместе с тем, очевидно, что дистанцирование первого лица от работы над стратегией существенно затрудняет процедуры согласования документа на различных стадиях, привлечения внешних акторов, заключения договоренностей с крупным бизнесом, координацию стратегического планирования с органами государственной власти. Фактически, ставя себя вне процесса стратегического планирования, глава муниципального образования повышает те самые риски неудачи этого процесса, которые и побудили его дистанцироваться.

Принятие муниципального правового акта о начале разработки стратегии дает официальный старт процессу. В правовом акте, как правило, указывается структурно-функциональное подразделение администрации муниципального образования, ответственное за организацию процесса. Обычно это экономическое подразделение (департамент экономики, управление экономики и т.п.). Однако сохранять за этим уполномоченным подразделением функции координации и контроля процесса разработки стратегии на весь период разработки целесообразно разве что в небольших муниципальных образованиях.

В общем случае **рекомендуется сформировать распоряжением главы муниципального образования специальный орган, ответственный за координацию разработки стратегии** под условным названием «*координационный совет*» (варианты названия – совет по стратегическому планированию, стратегический совет). В состав координационного совета целесообразно включить представителей органов местного самоуправления достаточно высокого ранга – первых заместителей и заместителей главы муниципального образования, представителей депутатского корпуса уровня главы (заместителя главы) и председателей комитетов и комиссий, а также внешних акторов: руководителей общественных организаций, вузов, научных и экспертных организаций (включая, разумеется, и организацию-подрядчика, с которой заключен договор на разработку стратегии, если избрана такая модель). Если на территории муниципального образования присутствует крупный бизнес, в координационном совете должен быть представлен менеджмент соответствующих предприятий (организаций), также в лице руководителей высшего звена.

Тем же распоряжением главы муниципального образования за координационным советом целесообразно закрепить следующие функции и полномочия.

**Функции координационного совета:**

- определение порядка разработки стратегии;
- определение общих параметров стратегии;
- определение механизмов управления реализацией стратегии;
- контроль за ходом разработки стратегии.

**Полномочия координационного совета:**

- рассмотрение и оценка предложений от рабочих групп и иных участников разработки стратегии, внесение замечаний и рекомендаций по ключевым положениям стратегии;
- экспертиза проекта стратегии и промежуточных результатов ее разработки (аналитического отчета, концепции и т.п.), в том числе с привлечением внешних экспертов;
- рассмотрение и согласование проекта стратегии и промежуточных результатов ее разработки.

Далее координационный совет составляет план-график разработки стратегии и формирует *рабочие группы* – органы, непосредственно разрабатывающие стратегию, обеспечивающие ее содержательное наполнение. Состав рабочих групп также можно закрепить распоряжением главы муниципального образования. В дальнейшем сформированный в результате деятельности рабочих групп проект стратегии, а также, по необходимости, ключевые промежуточные результаты ее разработки, будут направляться на согласование в координационный совет.

Количество рабочих групп может различаться в зависимости от объема задач, которые им предстоит решать. В небольших муниципальных образованиях бывает достаточно одной рабочей группы, в крупных городских округах их может быть несколько – обычно от 3 до 5, но иногда и существенно больше. При разработке Стратегии развития города Череповца до 2022 г. таких групп, например, было 15 (они получили название «кроссфункциональных», потому что каждая из них включала представителей разных ведомств). В составе рабочих групп рекомендуется выделять «главную» рабочую группу, которая аккумулирует материалы, собираемые остальными – условно «тематическими» группами, и координирует их деятельность, а также осуществляет редакционную обработку материалов. Тематическими рабочие группы названы потому, что формируются чаще всего по отраслевому принципу, и этот принцип, как правило, в той или иной мере отражает структуру муниципальной администрации («экономическая», «социальная», «инфраструктурная» рабочие группы и т.п.). Выше отмечалось, что такой подход не обязателен, а в некоторых случаях – и не оптимален, но привычен и удобен, что на практике часто перевешивает минусы.

В состав рабочих групп также должны входить представители муниципальной администрации, но как правило, уже на уровне не руководителей подразделений, а отраслевых специалистов. Разумеется, в рабочих группах, как и в координационном совете, должны быть представлены и внешние акторы: общественники, предприниматели, ученые, деятели культуры. В данном случае

высокое должностное положение этих людей неважно, более того, они могут вообще не обладать формализованным государственным или общественным статусом. Зачастую чрезвычайно ценным оказывается, например, опыт участия в рабочих группах (а иногда и в координационном совете) бывших сотрудников администрации или бывших руководителей местных предприятий, которые пребывают на пенсии и не состоят ни в каких официальных структурах, но сохраняют и глубокие (часто при этом неочевидные из «лежащих на поверхности» источников) знания о муниципальном образовании, и навыки коммуникаций с бывшими коллегами по неформальным каналам. Поиск и привлечение к работе над стратегией таких признанных местных «лидеров общественного мнения», к которым стоит прислушаться, составляет важную часть организационного этапа стратегического планирования.

В таблице 4 приведены функции и полномочия, которые рекомендуется закрепить за главной и тематическими рабочими группами.

Таблица 4. Рекомендуемые функции и полномочия рабочих групп

| Группа                      | Функции  | Полномочия  |
|-----------------------------|--|---|
| Главная рабочая группа      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Сведение и редактирование аналитического отчета</li> <li>– Разработка сценариев социально-экономического развития муниципального образования, выбор базового сценария</li> <li>– Определение стратегических приоритетов, направлений и главной цели социально-экономического развития муниципального образования, разработка концепции стратегии</li> <li>– Выбор показателей достижения целей социально-экономического развития и определение их целевых значений</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Сбор и обработка статистической и иной информации</li> <li>– Взаимодействие с внешними участниками разработки стратегии</li> <li>– Обобщение материалов тематических рабочих групп</li> <li>– Представление проекта стратегии и промежуточных результатов ее разработки (аналитического отчета, концепции и т.п.) координационному совету</li> </ul> |
| Тематические рабочие группы | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Подготовка разделов в аналитический отчет в рамках тематических блоков</li> <li>– Проведение балансовых расчетов</li> <li>– Определение задач социально-экономического развития муниципального образования в рамках тематических блоков</li> <li>– Выбор показателей решения задач социально-экономического развития и определение их целевых значений</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Сбор и обработка статистической и иной информации в рамках тематических блоков</li> <li>– Взаимодействие с внешними участниками разработки стратегии в рамках тематических блоков</li> <li>– Представление разделов в аналитический отчет и стратегию в целом по своим блокам главной рабочей группе</li> </ul>                                      |

Наряду с включением внешних акторов в состав координационного совета и рабочих групп, возможно и формирование полностью независимых от муниципальной администрации общественных институтов, принимающих на себя часть функций координационного совета. Как минимум, такой институт (его можно условно назвать «*общественный совет*») может вносить консолидированные

предложения по содержанию стратегии, как максимум – вести независимый контроль ее разработки. Он может быть образован как «с нуля», так и на базе действующих институтов, например, муниципальной общественной палаты.

В крупных городах с активным местным сообществом подобные общественные структуры могут формировать более сложную систему. Так было, например, в Самаре при разработке Стратегии комплексного развития городского округа Самара до 2025 года. Там по каждому стратегическому направлению были сформированы так называемые «общественно-муниципальные комитеты». Их задачей в соответствии с «Положением о порядке взаимодействия участников реализации Стратегии комплексного развития городского округа Самара до 2025 года» являлось обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления, бизнеса и некоммерческого сектора в целях определения путей достижения целей стратегии посредством совместного рассмотрения и обсуждения муниципальных программ, принятых по стратегическим направлениям, и стратегических проектов. В состав этих комитетов были включены как сотрудники администрации городского округа, так и представители независимых общественных организаций («общественные координаторы»), причем последние в соответствии с указанным Положением составили большинство в каждом комитете. Общественные координаторы участвовали в процессе стратегического планирования на договорной основе (подробнее об этом механизме см. в разделе 8.3).

Рисунок 9. Схема взаимодействия участников разработки стратегии



На рисунке 9 представлена обобщенная схема взаимодействия участников разработки стратегии, базирующаяся на опыте российских муниципальных образований. Эта схема в большей степени подходит для крупных муниципальных образований с численностью населения 100 тысяч человек и выше. В небольших муниципальных образованиях звеньев в такой схеме может быть меньше.

Включение представителей общественности в состав координационного совета и рабочих групп обеспечивает необходимую степень общественного участия в разработке стратегии. Но это не исключает иных форм вовлечения общественности (см. раздел 6). В частности, процесс разработки стратегии должен сопровождаться активностью в информационном поле, и эта активность ни в коем случае не должна быть односторонней, формата заметок в прессе о ходе процесса и интервью участников разработки. Как отмечалось выше, на общественное обсуждение могут выноситься не только проект готовой стратегии, что предписано Федеральным законом № 172-ФЗ, но и промежуточные результаты ее разработки – аналитический отчет, концепция, отдельно миссия и/или основные направления развития и пр. Кроме того, заседания рабочих групп могут иметь форму открытых мероприятий, на которых волны присутствовать и высказываться все желающие (так было, например, в Нижнем Новгороде при разработке стратегии социально-экономического развития до 2030 года).

В последние годы получил распространение формат *стратегических сессий*: массовых мероприятий, сочетающих презентационные и рабочие задачи. Такие сессии могут проводиться несколько раз за период разработки стратегии, «отбивая» ее основные этапы. Наиболее продуктивной представляется организация стратегической сессии на этапе перехода от аналитического отчета к выработке концептуальной части. Обычно на пленарной части такой сессии общественности представляются предварительные итоги работы над стратегией (чаще всего – результаты аналитического этапа и предложения по структуре и содержанию стратегии), после чего участники расходятся по тематическим круглым столам для обсуждения представленных материалов.

Чтобы обсуждение на круглых столах было предметным и активным, **рекомендуется сформулировать на пленарной части блок вопросов, принципиальных для стратегии и не имеющих заведомо очевидного ответа.** Таким вопросам можно придать форму альтернатив, изложенных в «заостренной», даже провокационной форме: делать ставку на экстенсивное или интенсивное развитие муниципального образования? ориентироваться на привлечение мигрантов или подготовку местных кадров? ориентировать благоустройство общественных пространств на потребности молодежи или лиц старших возрастов? и т.п. Также на круглые столы могут выноситься альтернативные предложения по миссии и иным стратегическим приоритетам муниципального образования, по составу стратегических проектов и пр. Дискутантов рекомендуется поощрять к предложению собственных проектных идей, которые могли бы стать основой для новых стратегических проектов в составе стратегии. По итогам стратегической сессии фактически формируется концепция стратегии.

## 8.2. План мероприятий по реализации стратегии

После утверждения стратегии представительным органом местного самоуправления или на референдуме начинается разработка плана мероприятий по реализации стратегии. Поскольку это документ в большей степени «технический», его разработка не требует столь же широкого общественного участия. На время разработки плана мероприятий может быть сохранен формат работы в рабочих группах, но при этом «центр тяжести» внутри каждой рабочей группы логично сместить в сторону входящих в них представителей муниципальной администрации, предприятий и организаций, которые будут участвовать в реализации мероприятий непосредственно.

Что представляет собой план мероприятий по реализации стратегии? Как отмечалось выше, это относительно новый элемент в системе документов стратегического планирования, отсутствовавший в муниципальной практике до принятия Федерального закона № 172-ФЗ. Но его появление абсолютно закономерно и продиктовано необходимостью увязки долгосрочных стратегических приоритетов, содержащихся в стратегии, с тактическими задачами и мероприятиями, содержащимися в муниципальных программах и иных плановых документах средне- и краткосрочного характера. В терминологии Федерального закона № 172-ФЗ план мероприятий как документ планирования служит связующим звеном между документами целеполагания и программирования.

Долгое время непроработанность механизмов этой увязки была ахиллесовой пятой стратегического планирования российских муниципальных образований. Некоторые муниципальные образования пытались решить эту проблему, вводя механизм комплексной программы социально-экономического развития, принимаемой не вместо стратегии, а одновременно с ней и в дополнение к ней. Такие программы, как правило, рассчитывались на среднесрочный период, соответствующий первому или первым двум этапам реализации стратегии. По истечении этого периода должна была приниматься новая программа (к сожалению, лишь немногим муниципальным образованиям удавалось воспроизводить эту процедуру на протяжении всего времени реализации стратегии).

План мероприятий, по идее, был призван законодательно закрепить подобную практику. Но проблема в том, что о *муниципальных* планах мероприятий в Федеральном законе № 172-ФЗ не сказано практически ничего, кроме констатации необходимости их наличия. Для муниципальных образований этот документ – своего рода «черный ящик». Зато планам мероприятий субъектов Российской Федерации в Законе посвящена относительно развернутая статья 36. Многие муниципальные образования по принципу аналогии нормы руководствуются этой статьей при разработке своих планов мероприятий. И не во всех отношениях этот подход оправдан.

Это, в первую очередь, касается определения срока, на который следует принимать план мероприятий. В упомянутой статье 36 Закона указано, что «план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на основе положений стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации *на период реализации стратегии*». Соответственно и большинство муниципальных

образований также принимают план мероприятий на период, аналогичный периоду действия стратегии, что порождает определенные проблемы.

Дело в том, что установленные для субъекта Российской Федерации сроки действия плана мероприятий вступают в противоречие с задачами этого документа. С одной стороны, план мероприятий должен конкретизировать стратегию, детально раскрывать ее цели и задачи; само его название указывает, что в нем должны присутствовать конкретные мероприятия. С другой стороны, коль скоро план мероприятий принимается одновременно со стратегией и на тот же период, значит, и мероприятия должны быть расписаны на весь этот период. Но если стратегия рассчитана на срок, превышающий минимально допустимые 7 лет, на ее старте крайне сложно спрогнозировать конкретные мероприятия, актуальные для финального этапа ее реализации (даже при условии стабильности внешней среды). План, принимаемый на весь срок реализации стратегии, практически обречен на постоянные корректировки.

Это противоречие можно разрешить, например, так: применительно к более поздним этапам реализации стратегии не декомпозировать программы на мероприятия (см. ниже), а ограничиться перечислением названий программ, содержащих указание на их тематическую направленность (формулировки Федерального закона № 172-ФЗ это позволяют). По мере же реализации стратегии план мероприятий можно уточнять, увеличивая степень конкретизации представления муниципальных программ на ближайших этапах. Это фактически схема «скользящего планирования», приобретающая все большее распространение в мире (см. раздел 2).

Но есть альтернативный вариант: **принимать план мероприятий отдельно на каждый этап реализации стратегии**, пользуясь тем, что закон муниципальным образованиям это прямо не запрещает<sup>109</sup>. То есть сразу после утверждения стратегии принимается план на первый этап ее реализации, по истечении этого этапа – принимается новый план мероприятий на следующий этап и так далее. Такой механизм обеспечивает необходимую гибкость планирования, снижает риски невыполнения мероприятий, заложенных в план, а также позволяет оперативно «переключать» сценарии реализации стратегии, если обстоятельства к этому сподвигают (см. раздел 7.4).

Этот механизм применяется в российской муниципальной практике, хотя и сравнительно редко. Например, Стратегия социально-экономического развития города Челябинска до 2035 года рассчитана на период 2021-2035 гг., а планы мероприятий по ее реализации принимаются отдельно на каждый из ее пятилетних этапов: 2021-2025, 2026-2030 и 2031-2035 гг. В Кургане, где период реализации стратегии аналогичен, эта схема модифицирована: трехлетние сроки, на которые разрабатываются планы, последовательно сдвигаются по принципу «непрерывного планирования» (первый план – на 2021-2023 гг., следующие – на 2022-2024, 2023-2025 гг. и т.п.). Такая модель, помимо прочего, обеспечивает увязку стратегического планирования с бюджетным.

Как скоро после утверждения стратегии должен быть утвержден план мероприятий? Федеральный закон № 172-ФЗ этот аспект не регулирует (в том числе

<sup>109</sup> Правда, есть вероятность, что с принятием на федеральном уровне документов, раскрывающих формат координации документов стратегического планирования разных уровней публичной власти, и/или внесением соответствующих изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ эта «лазейка» будет устранена.

применительно к федеральному и региональному уровням публичной власти), а муниципальная практика дает впечатляющее разнообразие вариантов: от утверждения плана одновременно со стратегией, в тот же день, до годовичного разрыва между утверждением этих документов. Обе крайности нежелательны. Полноценно приступать к разработке плана можно только при наличии утвержденной стратегии, и это довольно кропотливая работа, требующая как минимум инвентаризации всей системы среднесрочного планирования. Поэтому слишком скорое утверждение плана (менее 2 месяцев с момента утверждения стратегии), скорее всего, означает, что он был недостаточно проработан и вряд ли окажется дееспособным. Но и утверждение плана через год после стратегии – явный абсурд. При такой рассинхронизации начальный этап реализации стратегии «подвисает».

Оптимальной, пожалуй, можно признать дистанцию в 2-4 месяца. В последнее время муниципалитеты, как правило, укладывают период разработки плана мероприятий в эти рамки (внутри этого диапазона срок зависит в том числе от размеров муниципального образования). При этом с точки зрения календарного плана-графика лучше всего ориентироваться на утверждение стратегии в сентябре-октябре года, предшествующего первому году реализации стратегии, а плана – в декабре того же года. Это минимизирует риск вступления стратегии в действие при отсутствии утвержденного плана мероприятий.

Что касается содержания плана мероприятий по реализации стратегии, то здесь уже можно смело применять аналогию норм, установленных статьей 36 Федерального закона № 172-ФЗ для субъектов Российской Федерации. В ней указано, что план мероприятий по реализации стратегии включает в себя следующие элементы:

- этапы реализации стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования: три года (для первого этапа реализации стратегии и текущего периода бюджетного планирования) и три-шесть лет (для последующих этапов и периодов);
- цели и задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;
- показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии;
- комплексы мероприятий и перечень государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, указанных в стратегии;
- иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Заменяя в этих пунктах «субъект Российской Федерации» на «муниципальное образование», «государственную власть» – на «местное самоуправление» и «государственный» – на «муниципальный», мы получим набор вполне адекватных требований к содержанию плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Итак, план мероприятий приоритизирует цели, задачи и показатели (очевидно, не какие-то отдельные цели, задачи и показатели, а те же самые, что

содержатся в стратегии) по этапам реализации стратегии, а также для каждого этапа содержит комплекс мероприятий и перечень муниципальных программ. Мероприятия, в свою очередь, раскрывают содержание задач и через них уже способствуют достижению целей (см. раздел 7.7). Таким образом, **у плана мероприятий две главных функции по отношению к стратегии: ее приоритизация и конкретизация.**

Функция приоритизации определяется тем очевидным обстоятельством, что цели и задачи, включенные в стратегию, не реализуются все одновременно. В силу разных причин – взаимообусловленности, неравномерного ресурсного обеспечения, вариативности внешних условий и т.п. – одни запускаются раньше других, и достижение (решение) одних предшествует достижению (решению) других. И план мероприятий – как раз тот документ, в котором устанавливаются сроки и очередность для этих целей и задач; его можно назвать «дорожной картой» реализации стратегии<sup>110</sup>.

Приоритизируются в первую очередь цели стратегии, во вторую – задачи в рамках целей. Это своего рода сценарное моделирование, только рассматриваются не стратегические сценарии, как на этапе, предшествовавшем формированию системы целеполагания, а тактические, определяющие последовательность действий по достижению поставленных целей и решению поставленных задач – с учетом взаимного влияния целей и задач. Во что вкладываемся в первую очередь? Допустим, в укрепление кадрового резерва предприятий. Это потребует активной миграционной политики, но необходимый миграционный приток не может быть обеспечен из-за низкого качества здравоохранения. Чтобы ситуация со здравоохранением улучшилась, нужны значительные инвестиции в реконструкцию городской больницы. Значит, придется отнестись к более поздним этапам, например, задачи по масштабному благоустройству городской среды, требующие сопоставимых инвестиций... и так далее.

Приоритизация целей и задач может быть и формализована путем выработки системы критериев – например, таких:

- степень неотложности решения проблемы, на которую направлена цель (задача);
- влияние цели (задачи) на другие цели (задачи);
- бюджетный эффект от достижения цели (решения задачи);
- социальный эффект от достижения цели (решения задачи);
- вероятность софинансирования мероприятий по достижению цели (решению задачи) из бюджетов других уровней или внебюджетных источников.

По каждому критерию целям (задачам) могут быть присвоены баллы, и более приоритетными экспертно признаются цели (задачи), получившие большую сумму баллов.

Конкретизация стратегии в плане мероприятий происходит следующим образом. «Дерево целей и задач», которое в стратегии обрывается на задачах, в плане мероприятий, с одной стороны, продлевается ниже, до уровня мероприятий, каждому из которых устанавливаются свои сроки реализации (внутри сроков решения соответствующих задач) и свои показатели «непосредственного

<sup>110</sup> Некоторые муниципальные образования прямо именуют план мероприятий дорожной картой (например, План мероприятий («дорожная карта») по реализации Стратегии социально-экономического развития города Когалыма до 2030 года).

результата» (см. раздел 7.9). С другой стороны, оно «обрезается» сверху: показатели верхнего уровня, то есть показатели реализации стратегии как таковой, соотнесенные с ее главной целью, в план мероприятий включать нецелесообразно. Их мониторинг рекомендуется вести отдельно от мониторинга показателей плана мероприятий (см. раздел 8.4).

Для формирования комплекса мероприятий, составляющих содержание плана мероприятий, проводится инвентаризация содержания действующих (или подготовленных к утверждению) муниципальных программ. Это итеративный процесс. Мероприятия муниципальных программ, укладываемые в логику решения задач стратегии, включаются в план без изменений, как бы «помещаются в соответствующие ячейки». Но с высокой вероятностью может обнаружиться, что формулировки каких-то мероприятий требуют корректировки для лучшего соответствия задачам стратегии – в таких случаях вслед за включением этих мероприятий в план соответствующие изменения вносятся в муниципальные программы. Компоновка плана мероприятий может выявить и необходимость реализации новых мероприятий в составе действующих муниципальных программ или разработки новых муниципальных программ. Эти изменения также оперативно учитываются в муниципальных программах. При этом за каждым мероприятием, включенным в план, сохраняется ссылка на программу, в которой оно содержится.

Среди мероприятий, включаемых в план мероприятий, неизбежно окажутся и такие, которые, с одной стороны, по разным причинам не укладываются в формат действующих муниципальных программ и, с другой стороны, не настолько масштабны, чтобы на их основе принимать новые муниципальные программы. Это внепрограммные мероприятия, к которым, к примеру, могут относиться мероприятия антикризисного характера, а также мероприятия, реализуемые и финансируемые на территории муниципального образования немunicipальными организациями и предприятиями. Выше отмечалось, что включение таких задач в стратегию не только допустимо, но и желательно – то же касается и работающих на эти задачи мероприятий.

Для внепрограммных мероприятий, разумеется, также устанавливаются свои показатели реализации с целевыми значениями. И это единственная категория показателей плана мероприятий, которые представлены *только* в нем. Все прочие показатели в плане – это либо показатели решения задач стратегии (но с целевыми значениями, «расшитыми» по этапам ее реализации), либо показатели реализации мероприятий муниципальных программ, присутствующие также в собственно муниципальных программах.

О формате представления плана мероприятий в Законе ничего не сказано, но муниципалитеты опытным путем быстро пришли к тому, что оптимально его представлять в виде таблицы (реже используется совокупность таблиц)<sup>111</sup>. Наполнение этой таблицы варьирует, но, опираясь на обобщенный опыт муниципальных образований, можно предложить ее «типовую» форму (табл. 5). Сходная форма, отметим, рекомендована и некоторыми из методических рекомендаций

<sup>111</sup> Имеются и примеры разработки плана мероприятий в виде текстового документа, но они относительно немногочисленны, и подобные планы, как правило, нельзя признать полностью адекватными их функции.

Таблица 5. Форма плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования

| Цель, задача, мероприятие | Сроки достижения цели / решения задачи / мероприятия | Ответственный исполнитель мероприятия | Муниципальная программа или иной документ, в рамках которого реализуется мероприятие | Региональный проект, на реализацию которого ориентировано мероприятие | Показатель достижения цели / решения задачи / мероприятия | Значения показателя решения задачи / реализации мероприятия |                  |      |       | Финансирование реализации мероприятия |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
|---------------------------|--|---------------------------------------|--|---|---|---|------------------|------|-------|---------------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|------|--|--|--|--|--|
|                           |  |                                       |  |   |   | 2022 (факт)   | Целевые значения |      | Всего | Местный бюджет                        | Региональный бюджет | Федеральный бюджет | Внебюджетные средства |      |  |  |  |  |  |
|                           |  |                                       |  |   |   |   | 2023             | 2024 |       |                                       |                     |                    |                       | 2025 |  |  |  |  |  |
| <b>Направление 1</b>      |  |                                       |  |   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
| Цель 1.1                  |  | —                                     | —  | —   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
| Задача 1.1.1              |  | —                                     | —  | —   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
| Мероприятие 1.1.1.1       |  |                                       |  |   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
| Мероприятие 1.1.1.2       |  |                                       |  |   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
| Задача 1.1.2              |  | —                                     | —  | —   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
| Мероприятие 1.1.2.1       |  |                                       |  |   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
| Мероприятие 1.1.2.2       |  |                                       |  |   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
| Мероприятие 1.1.2.3       |  |                                       |  |   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
| Цель 1.2                  |  |                                       |  |   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
| Задача 1.2.1              |  | —                                     | —  | —   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
| Мероприятие 1.2.1.1       |  |                                       |  |   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |
| ...                       |  |                                       |  |   |   |   |                  |      |       |                                       |                     |                    |                       |      |  |  |  |  |  |

по организации муниципального стратегического планирования, разработанных на региональном уровне.

В предлагаемой форме мы исходим из того, что гипотетическая стратегия рассчитана на период 2023-2035 гг., а план мероприятий принят на первый трехлетний этап ее реализации: 2023-2025 гг. Наряду с обычными в муниципальной практике элементами в план включены наименования региональных проектов, на которые ориентированы (если ориентированы) мероприятия плана<sup>112</sup>. Это позволит лучше отслеживать вклад муниципального образования в реализацию региональных (а через них – федеральных и национальных) проектов и принимать меры по повышению этого вклада, к чему сейчас муниципалитеты активно призываются государством.

### 8.3. Организация реализации стратегии

После утверждения стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии в установленном порядке документы вступают в действие. Начинается период реализации стратегии. Основным инструментом ее реализации выступает план мероприятий: реализуя план мероприятий, муниципалитет тем самым реализует стратегию, и наоборот. Поэтому бессмысленно говорить о реализации плана мероприятий как о процессе, отдельном от реализации стратегии.

Организационную схему взаимодействия участников реализации стратегии (рис. 10) целесообразно выстроить в логике преемственности по отношению к схеме организации разработки стратегии. Так, рекомендуется сохранять на период реализации стратегии координационный совет и главную рабочую группу.

К функциям координационного совета на этапе реализации добавляется координация деятельности исполнителей стратегии, а функции рабочей группы трансформируются в функции контроля, мониторинга и оценки реализации документа (см. раздел 8.4). Общественный совет также может продолжать деятельность и в период реализации стратегии, проводя на этом этапе независимые общественные контроль, мониторинг и оценку реализации стратегии. Предложения по результатам этой оценки он направляет в рабочую группу.

Поскольку реализация стратегии технически сводится к реализации мероприятий, содержащихся в муниципальных программах, и внепрограммных мероприятий, исполнителями стратегии являются все исполнители этих программ и мероприятий – включая независимые от органов местного самоуправления субъекты, если реализуемые ими мероприятия вошли в план мероприятий в качестве внепрограммных.

Именно на этом этапе приобретает остроту ключевая проблема стратегического планирования: как добиться реализации стратегии с учетом того, что часть ее задач и часть мероприятий плана мероприятий по реализации стратегии не относятся к компетенции органов местного самоуправления, и их исполнители не находятся в подчинении у муниципальной администрации?

<sup>112</sup> Отдельные муниципальные образования уже включают эту информацию в свои планы мероприятий. Так, в Плане мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Рязани до 2030 года имеется столбец «Взаимосвязь с национальными и региональными проектами, иными документами федерального и регионального уровня».

Рисунок 10. Схема взаимодействия участников реализации стратегии



Здесь важно отметить следующее. Отсутствие прямого подчинения означает лишь то, что у органов местного самоуправления нет возможностей использовать по отношению к внешним акторам меры принуждения. Но если нельзя задействовать «кнут», то ничто не мешает применить «пряник». В частности, **можно ввести систему двусторонних договоров между администрацией муниципального образования и всеми желающими принять участие в реализации стратегии.** Подписавший такой договор, будь то юридическое или физическое лицо, добровольно принимает на себя обязательство участвовать в реализации задач стратегии в меру своей компетенции и тем самым как бы приобретает полуофициальный статус «участника». Наиболее активные участники по итогам успешной реализации мероприятий и решения задач, на участие в которых они подписались, могут получать от муниципалитета символическое поощрение, например, диплом «лучшего участника реализации стратегии» или какой-то ценный приз.

Такая построенная «на честном слове» модель может показаться мертворожденной в силу того, что отказ подписавших договора от выполнения обязательств не грозит им никакими санкциями. И, тем не менее, она вполне работоспособна, и главную роль тут играют психологические причины. Многих энтузиастов привлекает сама по себе перспектива быть замеченными

и оцененными, пусть даже в виде получения символического капитала в форме статуса «участника реализации стратегии».

Именно так поступили при реализации Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года. Все субъекты, желавшие стать участниками реализации стратегии – от предприятий и организаций до общественных объединений и частных лиц – подписывали так называемые *меморандумы о стратегическом партнерстве* с координатором реализации стратегии (в этой роли выступало специально созданное МБУ «Агентство экономического развития городского округа Самара»). Взаимодействие между участниками координировалось общественно-муниципальными комитетами (см. раздел 8.1).

#### **8.4. Контроль, мониторинг и оценка реализации стратегии**

Реализации стратегии сопутствуют процедуры контроля, мониторинга и оценки. Подчеркнем: хотя реализация плана мероприятий по реализации стратегии тождественна реализации стратегии, контроль, мониторинг и оценка реализации плана мероприятий не стопроцентно тождественны контролю, мониторингу и оценке реализации стратегии. За пределами этого процесса находятся мониторинг значений показателей верхнего уровня (то есть показателей реализации стратегии как таковой) и связанный с ними сегмент оценки.

Проведение процедур контроля, мониторинга и оценки рекомендуется поручить рабочей группе, а координацию этой деятельности – координационному совету. Сохраняется возможность и независимого проведения этих процедур общественным советом.

Контроль, мониторинг и оценка проводятся последовательно и тесно связаны друг с другом, но различны по своим задачам. Федеральным законодательством они урегулированы недостаточно: глава 12 Федерального закона № 172-ФЗ «Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования» не вполне четко регламентирует, какие из положений касаются только государственного, а какие – также и местного уровня. Кроме того, в Законе нечетко разграничены понятия мониторинга и контроля реализации стратегии, а понятие оценки вовсе отсутствует. Поэтому представляется целесообразным дать следующие определения этих процедур, базирующиеся на опыте их проведения и регламентации муниципальными образованиями.

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

**Мониторинг реализации стратегии** – периодическое наблюдение за промежуточными результатами реализации 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.*

Различия между этими процедурами удобно продемонстрировать с помощью метафоры больницы. Предположим, есть пациент, которому назначен определенный курс лечения, и нужно выяснить, как это лечение работает – то есть провести контроль, мониторинг и оценку лечения.

В ходе контроля проверяется исключительно *ход лечения*: выполняются ли все предписания, даются ли пациенту вовремя нужные лекарства, ставится ли капельница с установленной периодичностью, достаточно ли часто его посещает медсестра и т.п. Результат лечения нас на этом этапе не интересует, интересует факт, что лечение проводится и проводится именно так, как было запланировано.

Мониторинг опирается на результаты контроля, но в ходе мониторинга фиксируется уже не процесс, а *результат*: к чему, собственно, это лечение приводит? Изучаются замеры температуры и давления, снимаются показания датчиков в разное время, и по ним делается вывод о состоянии пациента. У нас на руках появляются цифры, описывающие это состояние в динамике, мы можем сравнить их с начальными и с запланированными значениями. Но нас пока еще не интересует качественная интерпретация этих цифр, это задача следующего этапа – оценки.

Наконец, в ходе оценки мы уже не просто фиксируем, а *анализируем* результаты, полученные посредством мониторинга, и *принимаем по итогам этого анализа решение*. Предположим, мониторинг показал, что у пациента за период наблюдения повысилось давление – это нормальный побочный эффект выбранного метода лечения или аномалия, свидетельствующая о том, что что-то с лечением не в порядке? Выздоровливает пациент или нет? Если динамика его состояния положительна, дополнительных мер предпринимать не надо. Если же отклонения от запланированных показателей, зафиксированные мониторингом, нас не устраивают, мы вносим коррективы в курс лечения: повышаем частоту приема медикаментов, заменяем одни лекарства другими, назначаем дополнительные процедуры и т.п.

Аналогично эти процессы разграничены в стратегическом планировании. Контроль отвечает на вопрос: «Что делается?». Он фиксирует исключительно технологический процесс выполнения стратегии: проводятся ли мероприятия, запланированные планом мероприятий, в установленные сроки ответственными исполнителями в соответствии с закрепленными за ними полномочиями, вовремя ли подаются отчеты, есть ли отклонения от графика?

Мониторинг, в свою очередь, отвечает на вопрос: «Что получается?». Основой для его проведения являются показатели реализации стратегии, включенные непосредственно в стратегию, и показатели реализации мероприятий в составе плана мероприятий (подходы к формированию этих показателей см. в разделе 7.9). По результатам мониторинга выявляется факт достижения или недостижения установленных целевых значений этих показателей в определенные сроки. На этой фиксации собственно мониторинговая часть заканчивается и начинается оценочная.

Оценка отвечает на вопросы: «Почему так получилось и что делать?». Она объясняет результаты мониторинга, интерпретирует зафиксированные

мониторингом факты с тем, чтобы, оттолкнувшись от них, принять управленческие решения, предполагающие, в том числе корректировку документов стратегического планирования.

Здесь надо отметить, что описываемая в этом разделе оценка реализации стратегии – лишь один из видов оценки качества стратегического планирования<sup>113</sup>, весьма обширной области оценочной деятельности, а та, в свою очередь, уходит корнями в еще более фундаментальную теорию оценки публичных программ и проектов. Эта теория активно развивается с 1960-70-х гг.<sup>114</sup>, но единых методических подходов в ней пока не сложилось, в том числе ввиду сложности предмета многих видов оценки. В то же время, оценка реализации стратегии – один из наиболее «прозрачных» и методически вызывающих наименьшие трудности сегментов оценки качества стратегического планирования.

Результатом оценки является принятие управленческих решений по ее итогам, в первую очередь – в форме внесения корректив в план мероприятий по реализации стратегии или в саму стратегию. Необходимость корректировки непосредственно стратегии подразумевает, что оценка выявила проблемы на «верхних этажах» системы целеполагания. Это может быть вызвано объективными форс-мажорными внешними обстоятельствами долгосрочного характера, вроде макроэкономических кризисов, а может – и изменениями в элементах целеполагания документов стратегического планирования федерального и регионального уровней, на которые муниципальная стратегия «завязана». Но нередко причина банальнее: промахи, допущенные местным сообществом на этапе разработки стратегии (неадекватно сформулированные цели, завышенные целевые значения показателей реализации, неучет значимых внешних факторов и прочее)<sup>115</sup>.

Выше отмечалось, что внесение в стратегию обоснованных изменений – в целом естественная, нормальная процедура. И, тем не менее, следует стремиться к тому, чтобы содержание стратегии в процессе реализации изменялось не слишком часто и не слишком радикально, а основное бремя изменений ложилось бы на план мероприятий как «рабочий инструмент» (при этом рекомендуемое в разделе 8.2 принятие плана не на весь период реализации стратегии, а на отдельные его этапы, снижает эти риски). Нужно также иметь в виду, что коль скоро стратегия утверждается представительным органом, изменения

<sup>113</sup> Среди других видов можно назвать, например, оценку содержания стратегии, ее результативности, эффективности, влияния ее реализации на ситуацию в муниципальном образовании.

<sup>114</sup> Одной из первых фундаментальных теоретических работ, посвященных методам оценки эффективности программ в сфере публичного управления, стала монография Кэрол Вайс (Weiss, C. 1972. *Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Press). Из более поздних работ, развивающих разные аспекты оценки программ и проектов, можно выделить труды М. Скрайвена (Scriven, M. 1980. *The Logic of Evaluation*. Inverness, CA: Edgepress), М. Пэттона (Patton, M. Q. 1997. *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications), Г. Хатри (Hatry, H. P. 1999. *Performance Measurement. Getting Results*. Washington: the Urban Institute Press). В России ряд публикаций по теории и практике оценки муниципальных программ был подготовлен в начале 2000-х гг. Фондом «Институт экономики города», например: Ветров Г. Ю. и др. *Оценка муниципальных программ*. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. – 88 с.; Визгалов Д. В. *Методы оценки муниципальных программ*. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. – 108 с.

<sup>115</sup> Характер и частота внесения изменений в стратегию и / или план мероприятий сами по себе могут являться предметом оценки. В таких случаях оценивается адекватность этих изменений реальным потребностям стратегического планирования. В отличие от оценки реализации стратегии, такая оценка, как правило, не ведется в постоянном режиме, а разово заказывается сторонним организациям, если возникает такая потребность.

в нее также должны вноситься депутатским корпусом (для плана мероприятий эта процедура, напомним, тоже возможна, но не столь критична). Еще и поэтому слишком частые корректировки стратегии нежелательны.

Отметим также, что большая часть изменений, вносимых в план мероприятий, суть изменения параметров реализации муниципальных программ, включенных в план (такова логика этого документа). В них коррективы вносятся в соответствии с процедурой, предусмотренной муниципальными правовыми актами для муниципальных программ, и параллельно отображаются в плане мероприятий.

Но если все-таки оценка выявила необходимость корректировки непосредственно стратегии, что именно может быть предметом такой корректировки? Выделим следующие наиболее «уязвимые» в этом отношении сферы (перечислены в порядке условной степени убывания вероятности/желательности корректировок):

- целевые значения показателей реализации стратегии;
- сроки решения задач (достижения целей) стратегии, их привязка к этапам реализации стратегии;
- показатели реализации стратегии:
  - какие-то показатели могут быть исключены или изменены, если выясняется, что мониторинг их значений по тем или иным причинам невозможен; при этом, однако, важно не допустить, чтобы какие-то задачи остались необеспеченными «своими» показателями;
  - оценка может выявить необходимость дополнения стратегии новыми показателями – как применительно к существующим задачам, так и в случае включения в нее новых задач;
- задачи стратегии:
  - если выявляется объективная невозможность решить задачу в период реализации стратегии либо адекватно отследить ее решение, приходится идти на изменение ее формулировки с соответствующей корректировкой показателей решения либо – крайний случай – на ее исключение из системы целеполагания;
  - по мере реализации стратегии может выявиться необходимость включения в нее новых задач, дополняющих существующую систему целеполагания;
- цели стратегии:
  - исключение из стратегии целей – крайняя мера, чаще возникает необходимость изменения формулировок целей или включения в стратегию новых целей.

С какой периодичностью должны проводиться контроль, мониторинг и оценка? Из части 4 статьи 40 Федерального закона № 172-ФЗ следует, что результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования на уровне муниципальных образований должны содержаться в следующих документах:

- ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления;

– сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ.

Таким образом, **установлена ежегодная периодичность мониторинга.** Периодичность проведения контроля и оценки Федеральным законом № 172-ФЗ не установлена, но логично синхронизировать эти процедуры с процедурой мониторинга. Важно подчеркнуть, что Закон не вводит каких-либо новых форм отчетности по результатам мониторинга реализации стратегии, а ссылается на документы, предписанные существующими законами и вошедшие в муниципальную практику. Это разумное решение: коль скоро стратегия является документом всеобъемлющего характера, затрагивающим всю или почти всю сферу социально-экономического развития муниципального образования, то и отчет главы муниципального образования о своей деятельности должен содержать в себе отчет о реализации стратегии.

При этом, поскольку муниципальные программы сами по себе являются механизмом реализации стратегии, информация, содержащаяся в обоих указанных в статье 4 документах, неизбежно будет пересекаться. Уместен вопрос: как разграничить содержание этих документов, чтобы избежать ненужного дублирования информации? Представляется, что в сводном докладе о ходе реализации и об оценке эффективности реализации программ должна содержаться детализованная информация в разрезе мероприятий программ, включающая оценку эффективности их реализации. В свою очередь, для целей ежегодного отчета главы достаточно данных о степени достижения целей и решения задач программ (они же цели и задачи стратегии) без дальнейшей конкретизации.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципального образования остается ключевым элементом управленческой деятельности, тесно связанным с бюджетным и территориальным планированием. Его роль многопланова. Муниципальные документы стратегического планирования должны в необходимой мере учитывать приоритеты социально-экономического развития, зафиксированные в документах стратегического планирования федерального и регионального уровней, и, вместе с тем, опираться на местные особенности и возможности.

Кризисные явления и возрастание неопределенности, характерные для современного этапа развития страны – не повод отказываться от стратегического планирования или, тем более, подменять его выхолощенными формальными процедурами. Наоборот, именно в периоды общей «турбулентности» роль грамотных и зачастую нестандартных решений, принимаемых на местном уровне, особенно возрастает. Ведь внешние шоки не отменяют желаемое будущее, они лишь усложняют путь к нему, и тем важнее своевременно этот путь откорректировать. При этом важно помнить, что стратегическое планирование – это не просто процесс разработки и реализации плановых документов, это еще и коммуникативный процесс, способствующий консолидации и мобилизации местного сообщества, предполагающий поиск компромиссов и совместную генерацию новых идей, в том числе отвечающих на новые вызовы.

Не стоит забывать и об имиджевой роли стратегического планирования. Вызванный известными причинами рост популярности внутреннего туризма с 2020 года заставляет города вновь обращаться к технологиям городского маркетинга. И в этом плане муниципальная стратегия как инструмент, помимо прочего, создающий привлекательный образ территории и конвертирующий этот образ в выгоды для территории, приобретает дополнительную ценность.

Наконец, продуманная система документов стратегического планирования (в первую очередь, стратегия социально-экономического развития) создает прочную основу для разработки на местном уровне средне- и краткосрочных прогнозных и программных документов, документов бюджетного планирования, а также для корректировки документов территориального планирования. Без общего ориентира в виде стратегии эта система разрушается, и возрастают риски принятия необоснованных и неоптимальных решений.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Перечень упомянутых документов стратегического планирования и методических документов

#### Документы регионального уровня

1. Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образований Ленинградской области (утв. распоряжением вице-губернатора Ленинградской области от 10 июня 2016 года № 60)
2. 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 декабря 2015 года № 534)
3. Методические рекомендации по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области (утв. постановлением Правительства Свердловской области от 30 августа 2017 года № 208-ПП)
4. Методические рекомендации по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований Алтайского края (утв. приказом заместителя Губернатора Алтайского края от 22 июня 2016 года № 36-пр)
5. Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального района (городского округа) Воронежской области (утв. приказом Департамента экономического развития Воронежской области от 21 декабря 2016 года № 51-13-09/179-О)
6. 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 августа 2014 года № 91)
7. Стратегический план Санкт-Петербурга (принят Генеральным Советом 1 декабря 1997 года)

8. Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года (утв. Законом Республики Татарстан от 17 июня 2015 года № 40-ЗРТ)

### **Документы местного уровня**

1. План мероприятий («дорожная карта») по реализации Стратегии социально-экономического развития города Когалыма до 2030 года (утв. постановлением Администрации города Когалыма от 15 декабря 2015 года № 3662)
2. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития города Пензы до 2030 года (утв. постановлением администрации города Пензы от 15 декабря 2017 года № 2427)
3. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Рязани до 2030 года (утв. постановлением администрации города Рязани от 1 ноября 2021 года № 4693)
4. План стратегического развития города Дзержинского до 2020 года (принят решением Совета депутатов муниципального образования «Город Дзержинский» Московской области от 22 октября 2003 года № 1/14)
5. Стратегический план развития города Екатеринбурга (утв. решением Екатеринбургской городской Думы от 10 июня 2003 года № 40/6)
6. Стратегический план развития муниципального образования «Город Вологда» до 2015 года (утв. решением Вологодской городской Думы от 17 ноября 2008 года № 960)
7. Стратегический план развития округа Муром (утв. Решением Совета народных депутатов округа Муром от 10 июня 2003 года № 227)
8. Стратегический план социально-экономического развития городского округа Город Воронеж на период до 2020 года (утв. решением Воронежской городской Думы от 14 июля 2010 года № 147-III)
9. Стратегический план устойчивого развития города Хабаровска до 2020 года (утв. решением Хабаровской городской Думы от 26 сентября 2006 года № 306)
10. Стратегический план устойчивого развития Новосибирска (утв. решением городского Совета Новосибирска от 28 марта 2005 года № 575)
11. Стратегия комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года (утв. решением Думы городского округа Самара от 26 сентября 2013 года № 358)
12. Стратегия развития Владивостока до 2020 года (утв. решением Думы города Владивостока от 8 июля 2011 года № 728)
13. Стратегия развития города Владимира на 2005-2015 годы (утв. решением Владимирского городского Совета народных депутатов от 21 июня 2005 года № 178)
14. Стратегия развития города Пскова до 2020 года (утв. решением Псковской городской Думы от 1 декабря 2011 года № 1989)
15. Стратегия развития города Чебоксары на период до 2020 года с учетом перспективы развития агломерации город Чебоксары – город

- Новочебоксарск – Мариинско-Посадский район – Моргаушский район – Цивильский район – Чебоксарский район (утв. решением Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 27 октября 2009 года № 1447)
16. Стратегия развития города Череповца до 2022 г. «Череповец – город возможностей» (утв. постановлением мэрии г. Череповца Вологодской области от 8 июля 2013 года № 3147)
  17. Стратегия развития МО «Город Киров» на период до 2020 года (утв. решением Кировской городской Думы четвертого созыва от 24 ноября 2010 года № 46/1)
  18. Стратегия социально-экономического развития Ангарского городского округа на период 2017-2030 годов (утв. решением Думы Ангарского городского округа от 5 июля 2016 года № 196-20 01рД)
  19. Стратегия социально-экономического развития Барнаула до 2025 года (утв. решением Барнаульской городской Думы от 19 декабря 2013 года № 234)
  20. Стратегия социально-экономического развития Великого Новгорода на период до 2030 года (утв. решением Думы Великого Новгорода от 27 октября 2017 года № 1288)
  21. Стратегия социально-экономического развития города Апатиты (утв. решением Апатитского городского совета от 19 декабря 2002 года № 106)
  22. Стратегия социально-экономического развития города Брянска на период до 2025 года (утв. постановлением Брянской городской администрации от 10 апреля 2012 года № 785-п)
  23. Стратегия социально-экономического развития города Глазова на период до 2030 года (утв. решением Глазовской городской Думы от 26 октября 2022 года № 280)
  24. Стратегия социально-экономического развития города Иркутска до 2025 года (одобрена решением Думы города Иркутска от 6 июля 2012 года № 005-20-360579/2)
  25. Стратегия социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года (утв. решением Красноярского городского Совета депутатов от 18 июня 2019 года № 3-42)
  26. Стратегия социально-экономического развития города Кургана до 2035 года (утв. решением Курганской городской Думы от 31 марта 2021 года № 19)
  27. Стратегия социально-экономического развития города Липецка до 2030 года (утв. решением Липецкого городского Совета депутатов от 2 августа 2016 года № 204)
  28. Стратегия социально-экономического развития города Назарово до 2030 года (утв. решением Назаровского городского совета депутатов Красноярского края от 23 декабря 2019 года № 21-154)
  29. Стратегия социально-экономического развития города Пензы до 2030 года (утв. постановлением администрации города Пензы от 29 сентября 2017 года № 1808)

30. Стратегия социально-экономического развития города Рязани до 2030 года (утв. решением Рязанской городской Думы от 21 июня 2021 года № 108-III)
31. Стратегия социально-экономического развития города Смоленска на период до 2030 года (утв. решением сессии Смоленского городского Совета от 25 февраля 2022 года № 312)
32. Стратегия социально-экономического развития города Ставрополя до 2035 года (утв. решением Ставропольской городской Думы от 26 марта 2021 года № 547)
33. Стратегия социально-экономического развития города Челябинска до 2035 года (утв. решением Челябинской городской Думы от 29 июня 2021 года № 20-2)
34. Стратегия социально-экономического развития города Челябинска на период до 2035 года (утв. решением Челябинской городской Думы от 29 июня 2021 года № 20/2)
35. Стратегия социально-экономического развития города Ярославля до 2020 года (принята решением муниципалитета города Ярославля от 3 июня 2010 года № 316)
36. Стратегия социально-экономического развития города Ярославля на период 2021-2030 годов (утв. решением муниципалитета города Ярославля от 16 сентября 2020 года № 400)
37. Стратегия социально-экономического развития городского округа «город Якутск» на период до 2032 года (утв. решением Якутской городской Думы от 25 ноября 2015 года № РЯГД-21-3)
38. Стратегия социально-экономического развития городского округа «Город Йошкар-Ола» до 2030 года (утв. решением Собрания депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола» от 28 февраля 2018 года № 620-VI)
39. Стратегия социально-экономического развития городского округа «Город Калининград» на период до 2035 года (утв. решением городского Совета депутатов Калининграда от 9 октября 2013 года № 302)
40. Стратегия социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года (утв. решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 19 декабря 2018 года № 35/2)
41. Стратегия социально-экономического развития городского округа Иваново до 2030 года (утв. решением Ивановской городской Думы от 2 декабря 2021 года № 220)
42. Стратегия социально-экономического развития городского округа Саранск до 2025 года (утв. постановлением Администрации городского округа Саранск от 30 апреля 2013 года № 1096)
43. Стратегия социально-экономического развития Елабужского муниципального района Республики Татарстан до 2021 года и на перспективу до 2030 года (утв. решением Совета Елабужского муниципального района от 19 ноября 2019 года № 420)

44. Стратегия социально-экономического развития Краснодара до 2020 года (утв. решением городской Думы города Краснодара от 27 декабря 2007 года № 35)
45. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Орск» Оренбургской области на период до 2030 года (утв. решением Орского городского Совета депутатов от 24 марта 2022 года № 22-171)
46. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Таганрог» на период до 2020 года (утв. решением городской Думы города Таганрога Ростовской области от 26 июля 2012 года № 455)
47. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области (утв. решением совета депутатов муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 9 декабря 2015 года № 91)
48. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Воткинск» на 2015-2020 годы и на период до 2025 года (утв. решением Воткинской городской Думы от 26 декабря 2014 года № 451)
49. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Калуга» до 2030 года (утв. решением Городской Думы города Калуги от 21 февраля 2018 года № 25)
50. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования городского округа «Инта» на период до 2020 года (утв. решением Совета муниципального образования городского округа «Инта» Республики Коми от 28 февраля 2014 года № II-28/3)
51. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Архангельск» на период до 2020 г. (утв. постановлением мэра г. Архангельска от 20 марта 2008 года № 120)
52. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года (утв. решением Думы города Томска от 27 июня 2006 года № 224)
53. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Ижевск» на 2016-2025 годы (одобрена решением Городской думы города Ижевска от 14 апреля 2016 года № 150)
54. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Алексин и Алексинский район Тульской области» на 2003-2012 гг. (утв. решением Алексинской Думы от 30 октября 2002 года № 6(7).5)
55. Стратегия социально-экономического развития Новоуральского городского округа до 2035 года (утв. решением Думы Новоуральского городского округа от 15 декабря 2021 года № 149)
56. Стратегия социально-экономического развития Чусовского муниципального района Пермского края на период 2013-2027 гг. (утв. решением Земского собрания Чусовского муниципального района от 15 августа 2013 года № 292)

## Стратегическое планирование на местном уровне

Подписано в печать 29.05.2023  
Печать офсетная  
Тираж 300 экз.

125375, Москва, Леонтьевский переулок, дом 21/1, стр. 1  
Тел.: 8 (495) 212-05-11  
E-mail: [mailbox@urbaneconomics.ru](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)  
Web-site: [www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)