

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА

Изменения в целеполагании и содержании муниципальных стратегий и планов мероприятий по их реализации

Москва, 2023

Цель исследования

- ✓ Цель исследования: выявить изменения в целеполагании и содержании муниципальных стратегий социально-экономического развития и планов мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития, включая изменения, связанные с внешними шоками последних лет



Основные вехи рассматриваемого периода



Соотношение стратегического планирования и проектной деятельности на различных уровнях публичной власти



Организация исследования

- ✓ Выборка: 32 актуальные стратегии социально-экономического развития городских округов, утвержденные не ранее середины 2017 года
 - ✓ 1 группа: стратегии, утвержденные в период с 1 июля 2017 года по 30 июня 2020 года включительно («докризисный период») - 17 стратегий и планов мероприятий
 - ✓ 2 группа: стратегии, утвержденные в период с 1 июля 2020 года включительно («кризисный период») - 15 стратегий (13 планов мероприятий)
- ✓ Наряду со стратегиями рассматривались планы мероприятий по реализации стратегии (там, где они имеются)
- ✓ *Источник: портал государственной автоматизированной информационной системы «Управление»*
(<https://gasu.gov.ru/stratdocuments>)



Предмет анализа

Стратегии

- ✓ Срок, на который принимается стратегия
- ✓ Система показателей реализации стратегии: общее число, подходы к формулированию, привязка к элементам системы целеполагания
- ✓ Система сценариев социально-экономического развития: общее число, подход к формированию («прогнозный» или «целевой»), наличие и обоснованность выбора базового сценария
- ✓ Система стратегических приоритетов и «верхний этаж» системы целеполагания: видение, миссия, главная цель развития муниципального образования

Планы мероприятий

- ✓ Продолжительность периода между утверждением стратегии и утверждением плана мероприятий
- ✓ Срок, на который принимается план мероприятий
- ✓ Мероприятия в составе плана мероприятий: их общее число, привязка к элементам системы целеполагания стратегии и к муниципальным программам, доля «рутинных» (ориентированных на текущую деятельность) мероприятий в общем числе
- ✓ Показатели реализации мероприятий: привязка к мероприятиям и связь с показателями, включенными в стратегию
- ✓ Финансовое обеспечение реализации плана мероприятий

- ✓ Учет в содержании стратегий и планов национальных и региональных проектов
- ✓ Прямое отражение в содержании стратегий и планов мероприятий фактора коронавирусной пандемии и вызванного ей экономического кризиса



Срок действия стратегий: основные выводы

1 группа	Срок действия стратегии, лет	2 группа	Срок действия стратегии, лет
Уфа	12	Ставрополь	15
Сосновый Бор	13	Орск	9
Пенза	13	Псков	10
Великий Новгород	13	Ярославль	10
Йошкар-Ола	13	Смоленск	9
Благовещенск (Амурская обл.)	7	Иваново	9
Красноярск	11	Курган	15
Качканар	17	Рязань	10
Железноводск	16	Отрадный	10
Райчихинск	7	Верещагино	15
Невинномысск	16	Нарьян-Мар	9
Когалым	12	Челябинск	15
Курск	11	Шуя	8
Саров	17	Архангельск	13
Нефтекумск	16	Геленджик	8
Чита	12		
Воронеж	17		

- ✓ Общая тенденция: сокращение срока, на который принимается стратегия
 - у стратегий 1 группы средний срок действия стратегии - 13,1 года
 - у стратегий 2 группы средний срок действия стратегии - 11,0 лет
- ✓ Можно интерпретировать как реакцию на пандемический кризис: в кризисных условиях возрастает элемент неопределенности в долгосрочных прогнозах, и горизонт прогнозирования и планирования «сжимается»
- ✓ Продолжение ранее наблюдавшейся тенденции: предыдущая фаза сокращения среднего срока действия стратегий примерно совпала по времени с мировым финансово-экономическим кризисом 2008-2009 гг.



Показатели реализации стратегий: ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Среднее число и вариация числа показателей реализации стратегий

	Среднее число показателей в стратегии	Коэффициент вариации числа показателей в стратегии в среднем по группе
1 группа	45,2	0,64
2 группа	53,1	0,54

Доля стратегий с различными формами привязки показателей реализации к элементам системы целеполагания, %

	Привязка отсутствует	Привязка только к верхнему элементу системы целеполагания	Привязка к среднему элементу системы целеполагания	Привязка к нижнему элементу системы целеполагания
1 группа	41	35	18	0
2 группа	13	20	67	27

- ✓ По числу показателей существенных различий между группами стратегий нет
- ✓ В стратегиях 2 группы качество увязки системы показателей с системой целеполагания в целом выше. По-видимому, это следствие не столько кризисного воздействия сколько общего роста «культуры» разработки стратегий



Система сценариев социально-экономического развития: примеры стратегий городов 1 и 2 группы



Курск

- Инерционный («экономический рост любой ценой»)
- Консервативный («современный капитализм»)
- Базовый («социальное развитие»)
- Целевой («устойчивое развитие»)



Сосновый Бор

- Консервативный
- Стимулирования роста
- Сбалансированного развития



Когалым

- Консервативный (инерционный)
- Социальный
- Синергетический



Невинномысск

- Консервативный
- Рост без развития
- Раскрытие потенциала развития города



Ярославль

- Инерционный (консервативный)
- Оптимистический
- Базовый



Курган

- Пессимистичный
- Оптимистичный
- Базовый



Архангельск

- Пессимистический
- Базовый
- Целевой



Геленджик

- Инерционный
- Оптимистический
- Базовый

Система сценариев социально-экономического развития: основные выводы

- ✓ Общая тенденция: снижение роли сценарных инструментов в стратегическом планировании (продолжение ранее наблюдавшегося тренда)
 - возрастание «механистичности» формирования системы сценариев и выбора базового сценария
 - всё большее преобладание «прогнозных» сценариев над «целевыми»
 - роста числа стратегий, где выбор базового сценария не производится
- Вероятная причина: снижение актуальности сценарного моделирования в кризисных условиях повышенной неопределенности будущего



Примеры миссий стратегий городов 1 и 2 группы



Удобный, комфортный, гостеприимный город, создающий условия для развития бизнеса и реализации потенциала горожан во всех областях (миссия Уфы)



Город Орск - центр притяжения жителей Восточного Оренбуржья



Геленджик-2030 - респектабельный круглогодичный курорт с комфортной средой для жизни, гармоничного развития, творческой самореализации и отдыха



Административно-политический, культурно-образовательный центр Амурской области с высоким уровнем человеческого капитала (миссия Благовещенска)



- Отрадный для горожан: город высокого качества жизни, зеленый экогород с большими возможностями для молодежи
- Отрадный для России: место притяжения людей, бизнеса и капитала, сервисный центр российского нефтегазового комплекса, производства строительного-отделочных материалов, машиностроения и логистики
- Отрадный для Самарской области: драйвер экономического роста внеагломерационных территорий Самарской области, многопрофильный промышленный центр, обеспечивающий трудоустройство и рекреационные возможности для горожан и жителей прилегающих территорий



Чита - город растущих возможностей и высокого качества жизни



Главные цели стратегий: по-прежнему тяготеют к однотипности, но есть единичные исключения

Повышение уровня и качества жизни населения на основе развития всех сфер жизнедеятельности города

Устойчивое повышение качества жизни населения города Ставрополя путем создания комфортных условий для жизнедеятельности и развития бизнеса

Устойчивое повышение уровня и качества жизни каждого гражданина на основе сбалансированного экономического развития городского округа как территории, создаваемой для успешного ведения бизнеса и создания диверсифицированной структуры экономики, а также территории комфортной для проживания, посещения, реализации творческого потенциала, интегрированной в новейшие национальные и региональные процессы

Улучшение качества жизни жителей города за счет формирования комфортной городской, социальной и предпринимательской среды

Улучшение качества жизни горожан посредством формирования конкурентоспособной экономики, комфортной городской среды и развития социальной сферы

Постоянное повышение качества жизни населения

Повышение качества жизни населения города, создание условий для развития человеческого капитала на основе реализации промышленного, научного и культурно-туристического потенциала



Железноводск

Экологически чистый город парков «Зелёная планета» в созвездии Кавказских Минеральных Вод с развитой индустрией туризма и инфраструктурой развлечений



Архангельск

Формирование научно-образовательного и транспортно-логистического центра мирового уровня и территория развития человеческого капитала Российской Арктики

Формулирование стратегических приоритетов: основные выводы

- ✓ Общая тенденция: повышение качества формулирования миссий муниципальных образований
- ✓ Миссии всё чаще трактуются как выражение предназначения города, выходящего за рамки решения повседневных управленческих задач, растёт число многокомпонентных (в том числе иерархически выстроенных) миссий
- ✓ Главные цели стратегий по-прежнему в основном завязаны вокруг повышения качества жизни (среды)



Продолжительность периода между утверждением стратегии и плана мероприятий: основные выводы

1 группа	Период между утверждением стратегии и плана мероприятий, месяцев	2 группа	Период между утверждением стратегии и плана мероприятий, месяцев
Уфа	12	Ставрополь	4,5
Сосновый Бор	2	Орск	4
Пенза	2,5	Псков	3
Великий Новгород	0,4	Ярославль	4
Йошкар-Ола	5	Смоленск	3,5
Благовещенск (Амурская обл.)	2	Иваново	3
Красноярск	12	Курган	7
Качканар	17	Рязань	4
Железноводск	2	Отрадный	2
Райчихинск	4	Верещагино	2
Невинномысск	1	Нарьян-Мар	4,5
Когалым	7	Челябинск	9
Курск	1		
Саров	12		
Нефтекумск	2,5		
Чита	4		
Воронеж	0,3		

- ✓ Общая тенденция: «выравнивание» лага между утверждением стратегии и плана мероприятий
 - в кризисный период стало меньше как планов, принимаемых менее чем через 2 месяца после стратегий, так и планов, принимаемых более чем за 0,5 года после стратегий
 - средний срок: 3-4 месяца
- ✓ Вероятная причина: общий тренд на постепенную «нормализацию» процесса стратегического планирования, выработку стандартов в этой сфере

Срок действия планов мероприятий

- ✓ Доля планов мероприятий, принятых не на весь период реализации стратегии, а отдельно на каждый его этап
 - ✓ в 1 группе - 12%
 - ✓ во 2 группе - 42%
- ✓ Может объясняться как общей тенденцией к повышению качества планирования, так и (косвенно) влиянием кризиса



Планы мероприятий: число мероприятий в планах

1 группа	Число мероприятий в плане, ед.
Уфа	463
Сосновый Бор	31
Пенза	51
Великий Новгород	144
Йошкар-Ола	62
Благовещенск (Амурская обл.)	128
Красноярск	243
Качканар	27
Железноводск	17
Райчихинск	108
Невинномысск	15
Когалым	44
Курск	331
Саров	47
Нефтекумск	23
Чита	152
Воронеж	181
Среднее число мероприятий	121,6
Коэффициент вариации	1,05

2 группа	Число мероприятий в плане, ед.
Ставрополь	87
Орск	228
Псков	160
Ярославль	127
Смоленск	240
Иваново	109
Курган	234
Рязань	123
Отрадный	125
Верецагино	88
Нарьян-Мар	236
Челябинск	226
Среднее число мероприятий	165,3
Коэффициент вариации	0,38



Планы мероприятий: привязка мероприятий

	Привязка мероприятий плана к элементам целеполагания стратегии	Привязка мероприятий плана к муниципальным программам	Привязка мероприятий к показателям
1 группа			
Уфа	Есть	Есть	Есть
Сосновый Бор	Есть	Нет	Нет
Пенза	Нет	Есть	Есть
Великий Новгород	Есть	Есть	Есть
Йошкар-Ола	Нет	Есть	Есть
Благовещенск (Амурская обл.)	Есть	Есть	Есть
Красноярск	Есть	Есть	Нет
Качканар	Нет	Есть	Есть
Железноводск	Есть	Есть	Есть
Райчихинск	Есть	Нет	Есть
Невинномысск	Есть	Есть	Есть
Когалым	Есть	Нет	Есть
Курск	Есть	Есть	Есть
Саров	Есть	Есть	Нет
Нефтекумск	Есть	Есть	Есть
Чита	Есть	Есть	Есть
Воронеж	Есть	Есть	Нет
2 группа			
Ставрополь	Есть	Есть	Есть
Орск	Есть	Есть	Нет
Псков	Есть	Есть	Есть
Ярославль	Есть	Есть	Нет*
Смоленск	Есть	Есть	Нет
Иваново	Есть	Есть	Нет
Курган	Нет	Есть	Нет
Рязань	Есть	Есть	Нет
Отрадный	Есть	Есть	Нет
Верещагино	Есть	Нет	Есть
Нарьян-Мар	Есть	Есть	Нет*
Челябинск	Есть	Нет	Нет

*Вместо показателей имеются "ожидаемые результаты", большинство из которых не имеют количественного выражения



Планы мероприятий: содержание и финансовое обеспечение мероприятий

- ✓ Только в 2 планах мероприятий хотя бы для части мероприятий указаны объемы финансирования
- ✓ В большинстве планов мероприятий присутствует только указание на источники финансирования мероприятий (местный, региональный, федеральный бюджет, внебюджетные источники)
- ✓ В среднем около 60% мероприятий планов обеих групп ориентированы на текущую деятельность органов местного самоуправления



Планы мероприятий: основные выводы

- ✓ В кризисный период отмечена тенденция утверждать планы мероприятий не на весь период реализации стратегии, а на отдельные ее этапы
- ✓ Общее число и степень генерализации мероприятий планов существенно варьируют, но в кризисный период их среднее число выросло и при этом стабилизировалось (снизилась вариативность числа мероприятий по выборке)
- ✓ При этом в планах мероприятий кризисного периода мероприятия, как правило, не обеспечиваются показателями реализации
- ✓ В планах мероприятий 2 группы большее распространение получила привязка мероприятий к региональным (федеральным, национальным) проектам
- ✓ Большая часть мероприятий планов мероприятий обеих групп ориентирована на текущую деятельность органов местного самоуправления
- ✓ Данные о финансировании мероприятий в подавляющем большинстве ограничены указанием на источники финансирования



Учет национальных и региональных проектов: основные выводы

- ✓ Национальные (региональные) проекты упоминаются в 53% стратегий 1 группы и 87% стратегий 2 группы
- ✓ В 53% планов мероприятий 1 группы и 83% планов мероприятий 2 группы имеется привязка к национальным (региональным) проектам

Виды привязки мероприятий планов мероприятий к национальным (региональным) проектам

- ✓ Мероприятия формулируются как «реализация мероприятий регионального проекта такого-то» или «участие в реализации регионального проекта такого-то»

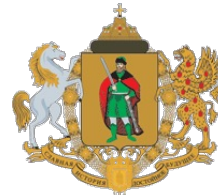
№ п/п	Содержание мероприятия	Ожидаемый результат реализации мероприятия	Источник финансового/ресурсного обеспечения	Срок реализации мероприятия (годы)		Ответственный исполнитель/соисполнитель
				1-этап (2021-2024)	2-этап (2025-2030)	
1.2. Достижение положительного естественного прироста численности населения						
1.2	Реализация мероприятий в рамках регионального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей (Самарская область)» региональной составляющей НП «Демография»	Внедрение механизма финансовой поддержки семей при рождении детей	Средства федерального бюджета в рамках НП «Демография»	2021-2024	2025-2030	УСП
1.2	Реализация мероприятий в рамках регионального проекта «Поддержка семей, имеющих детей (Самарская область)» региональной составляющей НП «Образование»	Обеспечение родителей доступной и квалифицированной психолого-педагогической помощью и консультациями по воспитанию и образованию детей	Средства федерального бюджета в рамках НП «Образование»	2021-2024	2025-2030	УСП
1.2	Реализация мероприятий конкурса социальных проектов	Реализация социальных проектов, направленных на	МП «Поддержка социально-ориентированных	2021-2024	2025-2030	Муниципальное казенное учреждение



Отрадный

- ✓ Для мероприятий в отдельном столбце указывается региональный (национальный) проект, на который оно ориентировано (больше характерно для планов мероприятий 2 группы)

№ п/п	Комплексы мероприятий	Исполнители, соисполнители мероприятий	Инструменты реализации	Взаимосвязь с национальными и региональными проектами, иными документами федерального и регионального уровня	Сроки реализации		
					I этап (2021-2023 гг.)	II этап (2024-2026 гг.)	III этап (2027-2030 гг.)
1.-4	Развитие материально-технической базы учреждений физической культуры и спорта, создание безопасных условий для проведения тренировочного процесса и создание благоприятных условий для населения города к регулярным занятиям физической культурой и спортом	УФКГМС	МП «Развитие физической культуры и спорта в городе Рязани»	Региональный проект «Спорт-норма жизни в Рязанской области»	2021-2030		
2.-4	Оказание услуг (работ) по обеспечению доступа к спортивным объектам для проведения занятий с населением	УФКГМС	МП «Развитие физической культуры и спорта в городе Рязани»	Региональный проект «Спорт-норма жизни в Рязанской области»	2021-2030		
3.-4	Обеспечение организации и проведения физкультурно-оздоровительных мероприятий с населением по месту жительства	УФКГМС	МП «Развитие физической культуры и спорта в городе Рязани»	Региональный проект «Спорт-норма жизни в Рязанской области»	2021-2030		
4.-4	Реализация программы спортивной	УФКГМС	МП «Развитие		2021-2030		



Рязань



Учет фактора пандемии: основные выводы

- ✓ Прямое (эксплицитное) отражение фактора пандемии в содержании стратегий минимально
 - с одной стороны, в подавляющем большинстве стратегий, принятых в кризисный период, фактор пандемии так или иначе упоминается
 - с другой стороны, практически везде он упоминается вскользь и только в ретроспективной аналитической части
- ✓ Возможные причины
 - недостаток времени для всестороннего учета этих факторов в силу инерционности стратегического планирования
 - тот факт, что к концу 2021 года пандемический кризис многими уже не воспринимался как фактор долговременного влияния на развитие города

Общие выводы

- ✓ Противоречивая тенденция: рост профессионализации и «стандартизации» стратегического планирования в одних проявлениях сочетается с проявлениями «растерянности» в других
- ✓ Повышается ориентация документов стратегического планирования на элементы системы проектной деятельности
- ✓ Фактор пандемии почти не оказал прямого влияния на содержание стратегий, но косвенно повлиял на подходы к стратегическому планированию в некоторых аспектах



Вопросы для обсуждения

- ✓ В какой мере отмеченные изменения в целеполагании и содержании муниципальных документов стратегического планирования отражают развитие практики стратегического планирования, а в какой - воздействие внешних (в том числе кризисных) факторов?
- ✓ Каков оптимальный формат отражения национальных целей развития и региональных приоритетов в документах стратегического планирования муниципальных образований?
- ✓ Как должны соотноситься стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации?
- ✓ Каково будущее муниципального стратегического планирования в современных условиях?

