

Фонд «Институт экономики города»

Стратегическое планирование на местном уровне

Монография

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

Москва 2023

Оглавление

Введение	4
1. Основные понятия стратегического планирования	9
1.1. Определение стратегического планирования	9
1.2. Место стратегического планирования в системе планирования на местном уровне	13
2. Международный опыт стратегического планирования на местном уровне	16
3. Правовое регулирование стратегического планирования в России	24
3.1. История стратегического планирования в России в контексте эволюции его правового регулирования	24
3.2. Современное правовое регулирование стратегического планирования в России	30
4. Задачи, принципы, инструменты и типичные проблемы муниципального стратегического планирования	39
4.1. Задачи стратегического планирования	39
4.2. Общие принципы стратегического планирования	43
4.3. Инструменты стратегического планирования	49
4.4. Типичные проблемы стратегического планирования	50
5. Взаимосвязь муниципального стратегического планирования с другими системами планирования	59
5.1. Взаимосвязь стратегического, территориального и бюджетного планирования на местном уровне	59
5.2. Координация стратегического планирования на муниципальном, региональном и федеральном уровнях	65
5.3. Взаимосвязь стратегического планирования с проектной деятельностью	67
6. Основные участники стратегического планирования	72
6.1. Органы местного самоуправления	73
6.2. Органы государственного управления	75
6.3. Научные и экспертные организации	77
6.4. Бизнес-сообщество	79
6.5. Иные муниципальные образования	81

6.6. Общественные организации и представители местного сообщества .	84
7. Этапы стратегического планирования	89
7.1. Последовательность этапов стратегического планирования.....	89
7.2. Сбор и анализ релевантной информации	91
7.3. Разработка прогноза и сценариев развития муниципального образования. Выбор базового сценария	103
7.4. Проведение балансовых расчетов	111
7.5. Выбор стратегических приоритетов развития муниципального образования. Определение миссии муниципального образования	117
7.6. Построение системы целеполагания	128
7.7. Оценка ресурсов, необходимых для реализации стратегии	145
7.8. Выбор показателей достижения целей и решения задач социально-экономического развития	147
8. Управление разработкой и реализацией стратегии	162
8.1. Организация разработки стратегии.....	162
8.2. План мероприятий по реализации стратегии	172
8.3. Организация реализации стратегии	181
8.4. Контроль, мониторинг и оценка реализации стратегии.....	183

Введение

Стратегическое планирование развития территорий – относительно молодое направление деятельности, самостоятельно оформившееся лишь к концу XX века. 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 жестко зарегулированных сфер публичного управления. Несмотря на наличие «профильного» закона – Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и ряда иных нормативных правовых актов, так или иначе затрагивающих деятельность в сфере стратегического планирования, большинство аспектов этого вида деятельности, как содержательных, так и организационных, остаются вне рамок правового регулирования. Муниципалитеты и местные сообщества вольны самостоятельно определять структуру и состав большинства документов стратегического планирования (в первую очередь, основного из них – 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, положительный фактор местного развития. Но обратной стороной такого положения дел является наличие в области 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 – инспирированы пробелами и противоречиями конкретно в российском законодательстве). При этом официальное методическое сопровождение муниципального стратегического планирования в современной России довольно противоречиво. На федеральном уровне таковое пока отсутствует, а многочисленные методические рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития на уровне муниципальных образований, разрабатываемые субъектами Российской Федерации, несмотря на ряд удачных решений, зачастую не в полной мере справляются со стоящими перед ними задачами. В частности, для некоторых из них характерен уход в противоположную по сравнению с федеральным законодательством 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, как и о чем писать стратегии социально-экономического развития и иные связанные с ними документы 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 вкупе 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 оказалось в целом более централизовано и формализовано, чем 20 лет назад, когда стали появляться первые отечественные муниципальные стратегии. Как отмечают эксперты Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре (Санкт-Петербург), 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»¹. Управленческие действия, приводящие к таким результатам, как правило, оправдываются необходимостью «встраивания» муниципальных стратегий в систему документов стратегического планирования федерального и регионального уровней. Это, несомненно, важная задача, но, по мнению авторов, 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.

Тем более, что в самые последние годы ситуация вновь изменилась. Кризисные явления 2020-2022 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 по обстоятельствам, а не по шаблонам, тем более, что новые шаблоны пока не написаны. Самое время вспомнить «романтические» времена начала стратегического планирования в России.

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

¹ Стратегическое планирование в России: 25 лет пути назад (итоги экспертного опроса). Доступ по ссылке: https://stratplan.ru/UserFiles/Files/Наблюдения_25_лет_СП.pdf

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». Книга снабжена практическими примерами (кейсами) из отечественной и зарубежной муниципальной практики, позволяющими лучше понять специфику тех или иных управленческих действий.

Монография состоит из восьми разделов. В первом разделе рассматриваются основные понятия теории стратегического планирования, в том числе связь стратегического планирования с другими видами планирования. Во втором разделе приведен краткий обзор истории стратегического планирования в мире, а в третьем – более детально рассмотрен опыт российских муниципальных образований в этой области в контексте эволюции правовой базы, регулирующей планирование на местном уровне. В четвертом разделе рассматриваются 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 описываются основные участники стратегического планирования и особенности их взаимодействия. В наиболее объемном седьмом разделе рассматриваются этапы 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.

Материалы, вошедшие в состав настоящей монографии, ранее использовались при чтении учебных курсов и курсов повышения квалификации в различных вузах России, а также частично были опубликованы в «Методических рекомендациях по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне»², подготовленных Институтом экономики города, и учебном пособии «Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне»³.

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.

² Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2015. – 30 с. Доступ по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/4126_import.pdf

³ 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 другие 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»*.⁴ 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***⁵, и это принципиальное положение. Как местное самоуправление представляет собой право и способность местных сообществ управлять своими делами через подконтрольные им органы местного самоуправления, так и муниципальное стратегическое планирование, хотя, как правило,

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

⁵ 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).

инициируется и модерируется органами местного самоуправления, 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 приведенному выше 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»⁶;
- стратегическое планирование – «социальный процесс, с помощью которого местные сообщества реагируют на внутренние и внешние проблемы, связанные с управлением своей территорией»⁷;
- «стратегическое планирование – самостоятельное определение территориальным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде»⁸.

Последнее определение примечательно также упоминанием динамичности и конкурентности среды как ключевых 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.

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

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

⁸ 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.

Признавая важность всех этих компонентов для обеспечения результативного и эффективного стратегического планирования на муниципальном 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 приведенное определение довольно близко определению корпоративного стратегического планирования, само планирование в общественном секторе имеет существенно иную специфику по сравнению с корпоративным сектором.

Во-первых, бизнес-менеджмент не тождественен муниципальному управлению по целевым установкам. Субъекты бизнеса преследуют в первую очередь цель максимизации прибыли, в то время как основная цель органов местного самоуправления – максимизация уровня благосостояния населения. 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.

В-третьих, в бизнесе субъект и объект управления четко разделены. На муниципальном же уровне субъект управления – местное сообщество – также является частью объекта управления⁹, и поэтому муниципальное

⁹ 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.

стратегическое планирование имеет некоторый оттенок вытаскивания Мюнхгаузеном себя за волосы из болота.

Именно эти особенности предопределяют многие специфические черты и проблемы муниципального стратегического планирования. В реальности (и в российской реальности в частности) практика стратегического планирования нередко существенно отличается от идеальной схемы, содержащейся в приведенном определении. Далее будут подробно рассмотрены различные коллизии с практическим применением принципа субъектности местного сообщества в стратегическом планировании. Но исходить следует именно из этого принципа.

Стратегическое планирование воплощается в одном или нескольких официально утверждаемых **документов стратегического планирования**. Некоторые эксперты даже разделяют разработку документов и организацию стратегического планирования как две составляющих процесса стратегического планирования (соответственно «содержательную» и «технологическую»)¹⁰. 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 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, вторичны по отношению к 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.

¹⁰ 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 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 спорно, так как инфраструктурные комплексы – органичные элементы экономической и социальной сфер, и инфраструктурное планирование логичнее рассматривать как часть социально-экономического планирования¹¹.

¹¹ 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

Все три вида планирования формируют – в идеале, конечно – единую систему. Взаимосвязь между подсистемами 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.



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

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

частные компании, что также отличает этот вид планирования как от социально-экономического, так и от территориального планирования.

кратко- и среднесрочные периоды. И тот, и другой вид деятельности может занимать (и, как мы убедимся далее, занимает на практике) свое место *внутри* системы стратегического планирования – но не может эту систему *исчерпывать*.

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

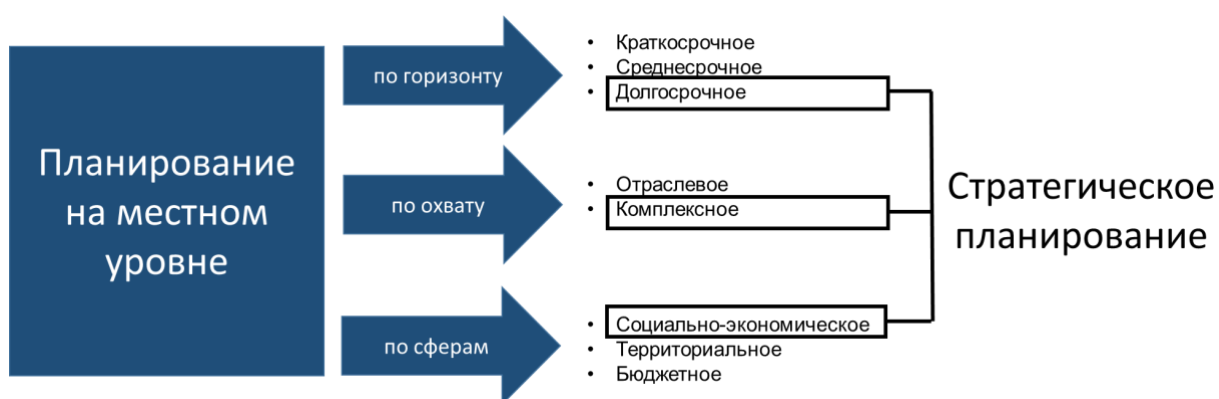


Рисунок 2 – Место стратегического планирования в системе планирования на местном уровне публичной власти

Сразу обратим внимание, что приведенное определение носит академический характер и отличается от 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, проводимое органами публичной власти – относительно новое явление. Начало его практического применения обычно относят к 1980-м годам. Разумеется, это не означает, что до этого времени города вообще не являлись объектом планирования и развивались стихийно. Просто долгое время по умолчанию считалось, что городское планирование – это исключительно территориальное (пространственное) планирование (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 при Наполеоне III и Ж. Османе, 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 сектора¹². Имело значение также то обстоятельство, что в современной экономике возросла мобильность населения, капиталов, производств и прочих элементов жизнедеятельности людей. В результате обострилась конкуренция территорий и в первую очередь городов за ресурсы, им стали нужны новые

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

инструменты для привлечения и удержания таких ресурсов, а это, в свою очередь, потребовало «предъявления» долгосрочного видения своего развития. В каком-то смысле развитие муниципального стратегического планирования – следствие возросшей в постиндустриальном обществе «субъектности» городов, укрепления их позиций как экономических акторов.

При переходе к разработке комплексных стратегий социально-экономического развития 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, разрабатывавшиеся в развитых странах в конце XX века (*strategic plans*), 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 «развилок», стратегические документы оказываются не столь эффективны. Это дало толчок к разработке стратегий социально-экономического развития на более длительную, долгосрочную перспективу 10-20 лет (*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 в соответствии с изменениями среднесрочных документов.

И среднесрочные, и долгосрочные стратегии, как правило, имеют сходную структуру, включающую стратегическое видение, иерархически организованную систему целей и задач, сгруппированных по основным направлениям развития, и систему показателей (индикаторов), на основе которых оценивается степень успешности 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, 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 «результатирующая» 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»¹³. 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.

Главным стратегическим документом Оттавы (Канада) является Стратегический план города Оттавы (City of Ottawa Strategic Plan), содержащий основные направления развития города на среднесрочный период. В 2022 году завершилось действие очередного плана, рассчитанного на 2019-2022 годы¹⁴. 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 сроку полномочий Совета (4 года). Этот статус отражен и в структуре плана: в каждом тематическом разделе, характеризующем один из приоритетов развития города, присутствуют формулировки «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

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

¹⁴ Доступ по ссылке: https://documents.ottawa.ca/sites/documents/files/strategic_plan_2019_2022_en.pdf

планирования. Актуальный Официальный план города Оттавы принят в 2003 году и рассчитан на период до 2036 года¹⁵.

Помимо различий в горизонте стратегического планирования и роли различных акторов (общество и власть) 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, впрочем, не исключает приоритизации этих сторон по степени важности), можно выделить **стратегии, формируемые вокруг одного ключевого бизнес-проекта**. Такие стратегии исходят из идеи, что запуск такого «мега-проекта» будет иметь мультипликативный эффект и даст толчок к развитию во всех отраслях 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 по перепрофилированию промышленных предприятий, в Восточной Азии – проекты по строительству финансово-деловых кварталов в центральной зоне города. Такие стратегии предполагают активное использование инструментов публично-частного партнерства, концессий, 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

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

крупных агломераций США (Чикаго, Луисвилл, Даллас), «олимпийских городов» (Барселона, Атланта, Калгари), крупных европейских промышленных 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 в комплексе плановых документов, выделенных по отраслевому принципу и именуемых планами или «мастер-планами»¹⁶ 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 миссии или видения («процветающая зеленая экономика» и

¹⁶ 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. – № 3-5 (3). – С. 29–43. Доступ по ссылке: https://noema.nsuada.ru/archive/03_2019_03_S/03/).

т. п.), так и в учете на этапе постановки задач всех ключевых компонент, необходимых для обеспечения долгосрочной устойчивости: технологической, социальной, институциональной, экологической, градостроительной. Устойчивость выступает ценностным ориентиром и выражает консолидированное понимание приоритетов развития обществом, властью и бизнесом.¹⁷ 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»¹⁸, «индексы счастья»¹⁹ и др.

Еще одной тенденцией, возникшей в ответ на ускоряющийся темп изменения внешних условий, является использование элементов адаптивного стратегического планирования²⁰, которое также первоначально развивалось в рамках корпоративного стратегического планирования. Адаптивное стратегическое планирование предусматривает регулярное переосмысление стратегических целей и задач, а также корректировку механизмов и инструментов их решения. Одним из проявлений такого подхода является синтез элементов долгосрочного и среднесрочного стратегического планирования в рамках даже не единой системы, а единого документа, когда первые этапы периода реализации стратегии прописываются более детально, а содержание последующих уточняется и конкретизируется по мере реализации стратегии. Отсюда еще один термин: «скользящее планирование» (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 осуществляют мониторинг и

¹⁷ 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.

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

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

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

методическую поддержку муниципального стратегического планирования в различных регионах мира. В частности, Центр компетенций в сфере публичного управления при Совете Европы ведет мониторинг стратегического планирования в европейских городах и готовит рекомендации на основе анализа лучших практик в этой сфере²¹. А в рамках Программы ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в 2010 году разработано краткое пошаговое руководство по стратегическому планированию развития городов²².

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

²² 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 долгое время находилось в двойственном положении. С одной стороны, российские муниципалитеты активно занимались разработкой документов стратегического планирования с конца 1990-х, накопив богатый практический 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 – Закон № 131-ФЗ), действующий по настоящее время. Законом № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления были отнесены «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» (ст. 17); при этом, правда, само

комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования в число вопросов местного значения включено не было. Понятие «стратегическое планирование» в Законе № 131-ФЗ также изначально отсутствовало и было введено только в 2017 году.

Таким образом, еще в 1995 г. 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» (иногда использовался и менее корректный в смысле соответствия закону вариант «комплексная программа социально-экономического развития»). Примерно до конца 2000-х гг. среди документов стратегического планирования российских муниципальных образований доминировал 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 году²³, но это особый случай – Санкт-Петербург является городом федерального значения, имеющим статус субъекта Российской Федерации. Из муниципальных образований пионерами в разработке стратегий (стратегических планов) выступили, что характерно, не мегаполисы, а активные малые и средние города: Углич (Стратегия развития Угличского муниципального округа, 2001 г.), Мышкин (Стратегия социально-экономического развития города Мышкина и Мышкинского муниципального

²³Стратегический план Санкт-Петербурга.

Доступ по ссылке: <http://www.stratplan.leontief.ru/textsp/vveden.htm>

округа Ярославской области до 2010 года, 2001 г.), Дзержинский (План стратегического развития города Дзержинского до 2020 года, 2003 г.), Алексин (Стратегия социально-экономического развития муниципального образования “Город Алексин и Алексинский район Тульской области” на 2003-2012 гг., 2002 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 в. 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»)²⁴.

На ранних этапах становления практики стратегического планирования не только правовое регулирование этой сферы было недостаточным, но и методическое сопровождение почти отсутствовало. Муниципалитетам 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 комплексных программ социально-экономического

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

развития муниципальных образований²⁵, то методические публикации Леонтьевского центра (Санкт-Петербург)²⁶ и Фонда «Институт экономики города» (Москва)²⁷ 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 перспективы, 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 муниципальном 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

²⁵ 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.

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

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

определяемыми на основе этого прогноза приоритетами. Впоследствии долгосрочные целевые программы были заменены в Бюджетном кодексе на муниципальные программы, инкорпорированные в 2014 г. в систему документов стратегического планирования.

Термин «стратегическое планирование» впервые 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, среднесрочная и краткосрочная. Однако на местный уровень действие этого 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» (далее также – Закон № 172-ФЗ, Закон). В нем впервые было законодательно установлено, что стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется и на муниципальном 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 Закона № 172-ФЗ перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в статье 17 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"»²⁸. Одновременно с этим дополнением полномочие «принятие и

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

организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» из Закона было исключено.

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

Последней на сегодня вехой на пути правового оформления стратегического планирования (в его широком понимании, установленном Законом № 172-ФЗ) на муниципальном 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 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.

При этом предусмотренные «Основами государственной политики» порядки и методологии пока не разработаны, и большинство положений этого документа пока не получили подкрепления и развития в иных нормативных правовых актах. На сегодня это, скорее, документ,

намечающий будущие направления развития системы стратегического планирования в стране.

3.2. Современное правовое регулирование стратегического планирования в России

Следует отметить, что Закон № 172-ФЗ не произвел революции в практике стратегического планирования развития территорий, сложившейся в России к середине 2010-х гг. Скорее, в нем был консолидирован и упорядочен накопленный к тому времени положительный опыт российских регионов и муниципальных образований в области комплексного долгосрочного планирования социально-экономического развития. Впрочем, опыт муниципальных образований учитывался в сравнительно меньшей степени: основное внимание Закон № 172-ФЗ уделил регулированию стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях публичной власти, а по отношению к муниципальному 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») и 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»²⁹.

²⁹ Какие именно документы стратегического планирования относятся к «документам, необходимым для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях», в Законе 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, можно 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.

Таким образом, 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, 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 № 172-ФЗ 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»* (ст. 2).

Таким образом, стратегическое планирование на всех уровнях публичной власти официально трактовано как совокупность четырех процессов: целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. Каждому из этих процессов сопоставлена разработка и принятие соответствующих документов стратегического планирования, закрытый список которых также определен Законом № 172-ФЗ. Закрепленное Законом соотношение видов деятельности в рамках стратегического планирования с документами, в которых содержатся их результаты, представлено в таблице 1. Определения процессов приведены в соответствии со статьей 3 Закона № 172-ФЗ в части, касающейся муниципальных образований.

Таблица 1 – Виды деятельности в рамках стратегического планирования и соответствующие им документы стратегического планирования на муниципальном уровне

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
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 Законом № 172-ФЗ трактовка стратегического планирования существенно шире приведенных выше определений, бытующих в научной 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 долгосрочный бюджетный прогноз);
- не только долгосрочные, но и среднесрочные документы (а именно прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период и муниципальные программы).

Из четырех элементов, составляющих стратегическое планирование согласно Закону № 172-ФЗ, в наибольшей степени соответствуют

академическому представлению о данном виде деятельности элементы целеполагания и планирования. В меньшей степени это касается прогнозирования, которое, как правило, трактуется как вид деятельности, тесно связанный с целеполаганием и планированием (очевидно, что на этих этапах существующие прогнозы должны, как минимум, приниматься во внимание), но все-таки не относящийся к ним напрямую. И однозначно выходит за рамки академического представления о стратегическом планировании среднесрочное программирование.

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 вошли³⁰.

Главный (де-факто) документ стратегического планирования на местном уровне в Законе № 172-ФЗ именуется «стратегия социально-экономического развития муниципального образования» (далее также – стратегия). Стратегия определена Законом № 172-ФЗ как *«документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период»* (ст. 3). Это определение в целом

³⁰ При этом на федеральном и региональном уровнях публичной власти стратегическое планирование в трактовке Закона № 172-ФЗ включает в себя и долгосрочный сегмент территориального планирования (статья 30 «Схемы территориального планирования Российской Федерации» и статья 28 «Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации» указанного федерального закона). Вопросы взаимоувязки документов стратегического (в широком смысле) и территориального планирования на местном уровне более подробно рассмотрены в разделе 5.1.

соответствует трактовке стратегии, принятой в теории планирования (см. раздел 1.1)³¹.

Среди новелл, введенных 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 статьей 3 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 № 172-ФЗ, 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 особо 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.

³¹ Причины присутствующего в этом определении деления «муниципального управления» и «социально-экономического развития муниципального образования» рассматриваются в разделе 4.3.

Важно также указать, что после принятия Закона № 172-ФЗ и корректировки в соответствии с ним Закона № 131-ФЗ право муниципалитетов разрабатывать плановые документы, не предписанные Законом № 172-ФЗ или иными нормативными правовыми актами (в частности, Градостроительным и Бюджетным кодексами), оказалось под вопросом. К таким документам относятся и концепции, и отраслевые стратегии, и актуальные для моногородов комплексные инвестиционные планы, и, например, стратегии развития городских агломераций³². Из самого Закона № 172-ФЗ такой запрет не следует: закрытость перечня документов стратегического планирования, установленных Законом на муниципальном уровне (как, впрочем, 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 планирования³³. Но исключение в 2017 году из 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 Законом № 172-ФЗ³⁴, сделало это ограничение вполне реальным.

Наконец, пожалуй, главная из новелл Закона № 172-ФЗ – новый вид планового документа, получивший название «план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития» (далее также – план мероприятий по реализации стратегии, план мероприятий). Его функция – связывать документы долгосрочного планирования (стратегию) с документами среднесрочного планирования (муниципальными программами), и введение документа, реализующего эту ранее очевидно

³² Стратегии развития городских агломераций в рамках существующего правового регулирования могут разрабатываться как стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации (часть 9 статьи 32 Закона № 172-ФЗ).

³³ Размещен на портале Государственной автоматизированной информационной системы «Управление». Доступ по ссылке: <http://gasu.gov.ru/040>.

³⁴ Полномочия по разработке и реализации документов территориального, инфраструктурного и бюджетного планирования установлены другими пунктами Закона № 131-ФЗ.

«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 – 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. Часть 2 статьи 39 Закона № 172-ФЗ 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 в качестве обязательных). 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 данной нормы. Так, муниципальные программы, которые согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации³⁵ являются обязательными документами для всех муниципалитетов, согласно статье 3 Закона № 172-ФЗ 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 № 172-ФЗ является стратегия социально-экономического развития. Получается, без стратегии невозможно разработать муниципальные программы, наличие

³⁵ Статьи № 172, 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

которых обязательно, из чего следует, что заниматься разработкой стратегий социально-экономического развития муниципалитеты тоже обязаны.

Этот вопрос остается неразрешенным в том числе и потому, что за 8 с лишним лет, прошедшие со времени принятия 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 № 172-ФЗ в его «муниципальной» части. Применительно к стратегиям субъектов Российской Федерации статьей 32 Закона № 172-ФЗ установлено, что методическое обеспечение их разработки и корректировки осуществляется специальным федеральным органом исполнительной власти³⁶, но применительно к муниципальным стратегиям аналогичной нормы в Законе нет.

«Основами 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 Закона 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 разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской

³⁶ 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).

области³⁷, Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образований Ленинградской области³⁸, Методические рекомендации по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований Алтайского края³⁹, Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан⁴⁰.

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 Закона № 172-ФЗ, так и к раскрытию тех аспектов стратегического планирования, которые не нашли отражения в законе.

³⁷ Утв. постановлением Правительства Свердловской области от 30 августа 2017 года № 208-ПП.

³⁸ Утв. распоряжением вице-губернатора Ленинградской области от 10 июня 2016 года № 60.

³⁹ Утв. приказом заместителя Губернатора Алтайского края от 22 июня 2016 года № 36-пр.

⁴⁰ Утв. приказом Министерства экономики Республики Татарстан от 18 декабря 2015 года № 534.

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. Рассмотрим эти задачи и функции.

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 достаточно длительный период. Проще говоря, в стратегии содержатся развернутые ответы на два вопроса:

- каким мы (местное сообщество) хотим видеть наше муниципальное образование через столько-то лет?
- 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 в нашей стране.

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: стратегическое планирование – это *«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»*.⁴¹

Это определение трактует стратегическое планирование как процесс, имеющий самостоятельную ценность. «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

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

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 упорядочений 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 «побочный» характер, 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.

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 (подробнее о месте стратегии в этой системе см. раздел 8.3).

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 современных городов мира (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 органами государственной власти, но также и с крупным бизнесом, и с 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.

Безусловно, муниципальные стратегии должны разрабатываться с учетом существующих документов стратегического планирования федерального и регионального уровней. Однако не следует забывать, что этот процесс может быть и двусторонним: новые приоритеты социально-экономического развития, точки роста, выявленные в процессе разработки муниципальных стратегий, могут служить предметом обсуждения с органами государственной власти и в конечном счете – находить отражение в актуализированных документах стратегического планирования федерального и регионального уровней.

Предполагается, что муниципалитеты, обладающие стратегией, тем более, качественной и успешно реализуемой – при прочих равных условиях более надежные партнеры. Иногда наличие стратегии и соответствие ее некоторым критериям качества служит непосредственным основанием для получения муниципалитетом субсидий от государства. Для крупных инвесторов наличие у муниципального образования грамотной стратегии также может положительно повлиять на принятие решения об инвестировании в его экономику.

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 муниципальных образований. 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 8.5). 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 результатом стратегического планирования, как это часто делается – это скорее рабочий инструмент этого процесса. **Подлинным же результатом стратегического планирования является достижение поставленных целей и решение поставленных задач.**

Такой подход адекватен восприятию современных городов как динамичных образований, которые в ходе конкуренции с другими городами способны адаптироваться к изменяющимся условиям. 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 кризисных явлений в социально-экономической сфере значение стратегического планирования на муниципальном 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 в лучшем случае окажется равной нулю, а в худшем – сыграет 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

В самом начале книги мы декларировали, 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 году⁴². 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

⁴² H. Lefebvre The Right to the City, 1968, 1996 (English translation). Доступ по ссылке: <https://theanarchistlibrary.org/library/henri-lefebvre-right-to-the-city>

изначального смысла **само**управления, который изрядно размылся с ростом муниципалитетов в размерах.

Вовлечение жителей в процесс стратегического планирования должно быть максимально широким и происходить на разных стадиях процесса и в различных формах. В англоязычной традиции принят термин *public participation*, что обычно переводится как «вовлечение (привлечение) общественности» или «общественное участие». Под «общественностью» в данном случае понимаются не только общественные организации. Это более широкое понятие, включающее в себя и бизнес, и научные организации, и одиночек-активистов, и, не в последнюю очередь, государство в лице федеральных и региональных структур, представленных на территории – иными словами, всех без исключения жителей муниципального образования, как объединенных в группы, так и индивидуумов. Иногда для них используется 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 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 обычно немало специалистов, носителей знаний и компетенций, которых недостает внутри администрации, 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.

Не говоря уже о том, 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. «А где вы были раньше?» – вопрос в данном случае вполне закономерный.

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. Общество становится более сплоченным в целом.

В свою очередь, стратегия, обсужденная и обкатанная на многочисленных дискуссиях с участием десятков и сотен (а в крупных городах – и тысяч) жителей, приобретает большой «политический вес» по сравнению со стратегией, кулуарно разработанной муниципальной администрацией и в лучшем случае вынесенной на публичные слушания в готовом виде. От такого документа сложнее «отмахнуться», сделав вид, что его не было, как у нас нередко случается, особенно при смене муниципального руководства.

Можно привести и другие аргументы в пользу широкого участия жителей в стратегическом планировании. 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 распространения, но есть примеры, когда с инициативой разработки документов стратегического планирования муниципальных образований выступали субъекты крупного бизнеса, например, градообразующие предприятия моногородов (или корпорации, в состав которых входят эти градообразующие предприятия).

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 этого инструмента гораздо шире. Наряду с решением указанных задач балансовые расчеты, как представляется, можно использовать для:

- обоснования системы целеполагания документа стратегического планирования;
- проведения сценарных расчетов и выбора оптимального сценария;
- обоснования системы целевых показателей (индикаторов) документа стратегического планирования и их численных значений;

- обоснования включения конкретных мероприятий в план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития;
- обоснования внесения (при необходимости) в документы территориального планирования, программы комплексного развития социальной, коммунальной и транспортной 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 различных 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.

Декларация или программа?

Выше упоминалась многоплановость 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 путями 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, велик объем иллюстративного материала, делающего стратегию более наглядной и доступной для широких слоев 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» (framework strategy).

В российской практике, 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 программе, только более объемной и рассчитанной на длительный период

реализации. Это проявляется не только в языке изложения (специальном и мало заботящемся о доходчивости), но и в структуре системы целеполагания, нередко включающей задачи частного порядка, скорее характерные для муниципальных программ, и даже конкретные мероприятия.

В последние годы ситуация, впрочем, меняется, отчасти под влиянием распространения моды на технологии городского маркетинга: стратегии отечественных городов «поворачиваются лицом к жителям». Иногда оба упомянутых подхода в известном смысле «примиряются», когда параллельно разрабатываются полная «рабочая» версия стратегии и ее краткая «презентационная» версия (часто в формате не текстового документа, а электронной презентации). Такой способ организации работы над стратегией также становится все более популярен в России.

При работе над Стратегией комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года⁴³ в дополнение к полной версии стратегии была разработана ее презентационная версия. 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 мотивировать их к ознакомлению с полным текстом стратегии, опубликованным на сайте www.samara2025.ru.

Все сферы жизни муниципального образования или только сферы муниципальной компетенции?

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 выше определений

⁴³ Утв. решением Думы городского округа Самара от 26 сентября 2013 года № 358.

субъекта и объекта стратегического планирования. Ведь стратегия – продукт деятельности всего городского сообщества, а не только органов публичной власти, и в ее орбите находится весь комплекс социально-экономического «бытия» муниципального образования.

Но на практике 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. Однако и «сведение» стратегии к долгосрочной программе действий местной администрации по решению вопросов местного значения противоречило бы духу стратегии как общегородского документа.

Закон № 172-ФЗ также не дает четкого ответа на вопрос, может ли содержание стратегии выходить за пределы сферы компетенции органов местного самоуправления. С одной стороны, статьей 6 Закона № 172-ФЗ 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 № 172-ФЗ 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, что порождает серьезные проблемы на

практике. Разработчики стратегий, как правило, вполне ее осознают, хотя зачастую останавливаются на ее констатации. К примеру, в Стратегии социально-экономического развития города Рязани до 2030 года⁴⁴ 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, а также синхронизация документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней»*. При этом механизмы обеспечения этого подключения в стратегии не раскрыты.

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» даже – но в итоге, наверное, более 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 «Консультации 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 Законом № 131-ФЗ.

⁴⁴ Утв. решением Рязанской городской Думы от 21 июня 2021 года № 108-III.

К тому же в современных условиях общей «турбулентности» внешних факторов еще более укрепляется роль муниципалитета как «кризисного менеджера», способного генерировать нестандартные решения в качестве ответа на множащиеся вызовы.

«Обо всем сразу» или мега-проект?

Наиболее распространенный подход к формированию структуры стратегии явно или неявно опирается на точку зрения, что существует некий набор приоритетов, в равной степени актуальный для любого муниципального образования и отражающий преобладающие в современном мире воззрения на общечеловеческие ценности. Исходя из этой логики, направления развития и цели верхнего уровня охватывают широкий, если не исчерпывающий набор сфер городской жизни, которые признаются равнозначными, а реализация стратегии представляет собой более или менее параллельное продвижение по пути достижения каждой цели. Так, в большинстве муниципальных стратегий направления социально-экономического развития формулируются (с теми или иными терминологическими нюансами) как «развитие человеческого потенциала», «содействие экономическому развитию» и «формирование благоприятной городской среды». 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, аэропорта, морского порта) станет 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 жизни – возрастет привлекательность 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 спортивного 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 направлении 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 года⁴⁵ провозглашено «Создание центра модернизации экономики Республики Мордовия и инновационно-технологического центра макрорегионального электротехнического кластера».

Оба подхода имеют уязвимые стороны: в первом случае стратегия рискует превратиться в документ «обо всем и ни о чем» с выхолощенной собственно «стратегической» составляющей и недостаточным учетом специфики муниципального образования, во втором появляются риски, что какие-то аспекты городской жизни окажутся незаслуженно отодвинутыми на периферию внимания. 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».

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 направлений и главных целей 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

⁴⁵ Утв. постановлением Администрации городского округа Саранск от 30 апреля 2013 года № 1096.

упомянутым выше подходом «обо всем сразу»; при проектном формате построения стратегии он не работает.

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

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 реализации такого подхода. Отраслевая структура хороша тем, что сразу 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 применения же «проблемного» подхода требуется весьма высокий уровень согласованности действий внутри администрации и модерации процесса планирования, что часто на практике труднодостижимо. Обычно при таком подходе либо создаются специальные межведомственные структуры управления, 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 уровне⁴⁶

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. Отчасти это вызвано тем, что 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.

Эта традиция автономного существования привела к тому, что в 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, ушел не сильно дальше: в нем документы стратегического планирования муниципальных образований упоминаются единственный раз – в определении программ комплексного развития инфраструктур. Указано, что эти программы включают перечни

⁴⁶ 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».

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)». Формулировка «предусмотрены также» не указывает на первичность документов одной подсистемы планирования по отношению к документам другой подсистемы, но, по крайней мере, закрепляет их взаимное соответствие.

Можно предположить, что проблемы с законодательным закреплением взаимосвязи стратегического планирования с территориальным отчасти вызваны исключением из числа документов территориального планирования плана реализации генерального плана как обязательного документа, раскрывающего положения генерального плана в среднесрочной перспективе.⁴⁷ В известном смысле этот упраздненный 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 принципиально, что 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

⁴⁷ 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».

специальных муниципальных правовых актов (ч. 5 ст. 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 (включая инфраструктурное), бюджетного и территориального планирования.

1) В генеральном плане, помимо положений, предписанных статьей 23 Градостроительного кодекса⁴⁸, определяются также цели, задачи и мероприятия на первый и (при необходимости) последующие этапы реализации генерального плана, при этом продолжительность первого этапа реализации определяется в 6 лет – аналогично первому этапу реализации стратегии.⁴⁹

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

⁴⁸ Согласно указанной статье генеральный план содержит: 1) положение о территориальном планировании; 2) карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа; 3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа; 4) карту функциональных зон поселения или городского округа.

⁴⁹ Правомочность такой детализации региональной и муниципальной нормативной правовой базы определяется частью 2 статьи 18 Градостроительного кодекса РФ, 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».

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 Законом № 172-ФЗ и раскрыт в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в который после принятия 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 (ст. 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: долгосрочный бюджетный прогноз жестко ориентирован на долгосрочный социально-экономический прогноз (характер взаимосвязи

долгосрочного социально-экономического прогноза со стратегией рассмотрен в разделе 7.3 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 на практике?

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 очевидные 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.

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

Рисунок 3 – Рекомендуемая взаимосвязь документов стратегического, территориального и бюджетного планирования на муниципальном уровне

5.2.Координация стратегического планирования на муниципальном, региональном и федеральном уровнях

Необходимость обеспечения взаимосвязи стратегического планирования на муниципальном уровне со стратегическим планированием на федеральном и региональном уровнях управления закреплена несколькими статьями 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).

Использование федеральным законодателем терминов «координация» и «согласованных» свидетельствует о двустороннем и итеративном характере взаимосвязи между муниципальным и государственным стратегическим планированием. 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 организационном плане согласование целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития между муниципалитетами и субъектом Российской Федерации может варьировать от простого взаимного учета содержания действующих документов с целью не допустить противоречий между ними до заключения имеющих обязательную силу двусторонних соглашений о согласовании документов стратегического планирования.

«Основами государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» положение 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 и определяется сроком полномочий Президента Российской Федерации (п. 35). Однако процедура координации (согласования) документов стратегического планирования между уровнями публичной власти пока не установлена.

В реальности подобное согласование носит, как правило, односторонний характер. Муниципалитеты направляют подготовленные 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 городов, 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 образованиям со стороны региона навязываются неадекватные приоритеты развития или неоправданно завышенные целевые значения показателей реализации стратегии.

Каким образом учет положений документов стратегического планирования федерального и регионального уровней может быть технически отражен в аналогичных документах муниципального уровня? Разумеется, между этими документами, по меньшей мере, не должно быть противоречий – но это необходимое условие не всегда достаточно. Ведь довольно часто, особенно в крупных городах – административных центрах субъектов Российской Федерации, целый ряд задач, непосредственно

влияющих на развитие города, решается в рамках государственных программ и стратегий. 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 жизнедеятельности конкретного муниципального образования) в систему целей и задач муниципальной стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии наравне с прочими, собственно городскими 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 города, их приверженность единым принципам.

Второй возможный путь был использован, например, в Стратегии развития Владивостока до 2020 года.⁵⁰ 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 муниципального уровней в России существует система

⁵⁰ Утв. решением Думы города Владивостока от 8 июля 2011 года № 728.

проектной деятельности, также представленная на всех трех уровнях публичной власти. Под проектной деятельностью понимается деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением национальных и федеральных проектов (согласно «Положению об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»⁵¹).

Систему проектной деятельности можно представить в виде «пирамиды», на вершине которой находятся пять **национальных целей** Российской Федерации, установленные Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁵². В соответствии с национальными целями в стране до 2030 года реализуются 15 **национальных проектов**, в состав каждого из которых входят **федеральные проекты**⁵³. 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 отсутствует⁵⁴. 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

⁵¹ Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288.

⁵² Данным указом было откорректировано содержание предыдущего 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.

⁵³ Также существуют ведомственные проекты, под которыми понимаются проекты, обеспечивающие достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти.

⁵⁴ Тем не менее, отдельные субъекты Российской Федерации, например, Республика Башкортостан, в инициативном порядке ввели у себя это понятие.

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.

«Основами государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» национальные проекты отнесены к документам стратегического планирования (п. 24), но в Закон № 172-ФЗ соответствующие изменения пока не внесены, и национальные проекты отсутствуют в перечне документов стратегического планирования. Фактически же 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 федеральных проектов, относящиеся к разным национальным проектам либо не относящиеся ни к какому. На уровне

субъектов Российской Федерации воспроизводится 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, к счастью, 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. 4).

Рисунок 4 – 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 программ⁵⁵. 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.

⁵⁵ 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 успешно 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.

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 в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами»⁵⁶. Получается, иные субъекты, кроме прямо поименованных, участвовать в процессе не могут? Однако другие нормы данного 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 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 не просто могут, но и в некотором смысле должны вовлекаться, коль скоро создание условий для их вовлечения входит в число задач стратегического планирования.

⁵⁶ При этом перечень участников стратегического планирования закрыт только для муниципального уровня – для федерального и регионального уровней он открыт.

Таким образом, круг представителей местного сообщества, потенциально могущих участвовать в стратегическом планировании, законодательно не ограничен с той только поправкой, что одни субъекты (органы местного самоуправления и муниципальные организации) при этом имеют статус «участников стратегического планирования», а другие рассматриваются просто как «привлеченные» субъекты. Но это чисто терминологическое различие: Закон № 172-ФЗ не вводит каких-либо ограничений в связи с отсутствием статуса «участника».

О каких субъектах внутри местного сообщества может в принципе идти речь? Можно выделить следующие группы, механизмы вовлечения представителей 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 представители местного сообщества.

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, такая практика не противоречит существующему законодательству. Применительно к муниципальным образованиям процедура утверждения стратегии 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 для легитимизации стратегий «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? Практика показывает, что *оптимален вариант, когда стратегия проходит процедуру утверждения представительным органом муниципального образования*. Соответствующая процедура может быть закреплена Уставом муниципального образования или муниципальным правовым актом, регламентирующим порядок стратегического планирования.⁵⁷

⁵⁷ Возможен также альтернативный механизм с выносом вопроса принятия стратегии на местный референдум в соответствии со статьей 22 Закона № 131-ФЗ.

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.

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 необходимо выносить на утверждение представительным органом местного самоуправления, то в отношении плана мероприятий это не столь принципиально. Это подтверждает и Закон № 172-ФЗ применительно к субъекту Российской Федерации: согласно части 5 статьи 36 план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

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, достижение (решение) которых осуществляется частично или полностью с использованием ресурсов государственных программ Российской Федерации и/или субъекта Российской Федерации. Представители органов

государственного управления и их территориальных органов, находящихся на территории муниципальных образований, одновременно могут рассматриваться 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 муниципальном 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 данный 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 многочисленная⁵⁸ «армия» специалистов, сочетающих 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 (соработчиков) проектов 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 привлекать для этого сторонних партнеров? Разрабатывать самостоятельно, разумеется, дешевле, но далеко не везде на местах есть специалисты, обладающие необходимыми опытом и знаниями в сфере стратегического планирования (хотя их число растет). Кроме того, взгляд на проблемы и перспективы города 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 под ключ». Обе крайности нежелательны. Форматы организации сотрудничества муниципалитета и привлекаемой организации могут быть

⁵⁸ По данным Росстата, в 2014 году число работников государственных органов власти федерального и регионального уровня на местах (то есть без учета работников центрального аппарата в Москве) более чем в 3 раза превосходило число работников органов местного самоуправления.

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.

Наиболее полезным привлечение внешних специалистов может быть для следующих видов деятельности на разных этапах стратегического планирования:

- проведение анализа социально-экономической ситуации в муниципальном образовании в той части, которая требует дополнительных ресурсов и/или квалификации (распространен, в частности, формат заказа социологическим службам проведения исследования общественного мнения на аналитическом этапе);
- 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.

В последнее десятилетие прослеживается тенденция формирования в крупных городах и регионах собственных «мозговых центров» (часто при местных вузах), специализирующихся на задачах стратегического планирования применительно к особенностям соответствующих территорий. Они, как правило, и выигрывают конкурсы на участие в разработке документов стратегического планирования для этих территорий, что вполне естественно. Характерная для начала 2000-х гг. ситуация, когда необходимыми компетенциями обладали немногочисленные московские и Санкт-Петербургские организации, реализующие проекты по всей стране, осталась в прошлом.

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, помимо того, что наряду с прочими акторами могут – и должны! – включаться в состав структур, занимающихся разработкой и реализацией стратегии, могут также привлекаться непосредственно к решению ее задач (в рамках плана мероприятий по реализации стратегии). Такие мероприятия могут реализовываться в рамках государственно-частного или муниципально-частного партнерства, иных правовых форм взаимодействия публичного и частного секторов, регулируемых соответствующими нормативными правовыми актами Российской Федерации⁵⁹ и субъектов Российской Федерации.

Что касается крупного бизнеса, то это зачастую игроки, сопоставимые по весу и влиянию на развитие муниципального образования с органами местного самоуправления (предельный случай – градообразующие предприятия в моногородах). И едва ли не ключевую проблему при организации стратегического планирования в городах, где базируются такие игроки, составляет привлечение крупного бизнеса к этому процессу. При этом следует учитывать, что крупные корпорации также разрабатывают стратегии своего развития, отдельные положения которых (например, прогноз потребности в трудовых ресурсах, планы по высвобождению работников) имеют принципиальное значение для развития города.

⁵⁹ 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».

Если организовать конструктивное взаимодействие не удастся, реализация стратегии заведомо обречена на неудачу, так как всерьез рассуждать о развитии города, игнорируя взгляды на это крупнейших его бизнес-резидентов, бессмысленно. Прямых рычагов воздействия на частные или государственные предприятия у органов местного самоуправления нет; сами же градообразующие предприятия часто не настроены делать шаги навстречу муниципалитету – вплоть до прямого отказа в предоставлении детальной информации о планах своего развития, так как привыкли ориентироваться на интересы не города, а корпорации (группы компаний), к которой они принадлежат. Особенно остро эта проблема стоит в случаях, когда органы управления корпорацией расположены за пределами муниципального образования, и тем более – когда активы, размещенные в городе, 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 собственно городу. 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 города интересам предприятия. В целом вопрос эффективного вовлечения в стратегическое планирование крупного бизнеса относится к наиболее сложным в практике планирования.

В российской практике нередки примеры, когда крупные корпорации принимали деятельное и продуктивное участие в муниципальном стратегическом планировании и даже выступали инициаторами разработки стратегий для муниципальных образований, на территории которых размещены их активы. Так, в 2005 г. корпорация СУАЛ инициировала разработку комплекса документов стратегического

планирования для городов Каменск-Уральский и Шелехов и Сегежского района. Активную роль в организации стратегического планирования в городе Череповце с начала 2000-х гг. играла базирующаяся в городе корпорация «Северсталь». Представители «Северстали» вошли в организационные структуры, управлявшие реализацией Стратегии развития города Череповца до 2022 г. «Череповец – город возможностей»⁶⁰ (это уже вторая городская стратегия, преемственная по отношению к первой, действовавшей в период 2003-2012 гг.).

6.5. Иные муниципальные образования

Особый случай – представители иных муниципальных образований как участники стратегического планирования. Их вовлечение целесообразно в тех случаях, когда они имеют общие интересы с муниципальным образованием, разрабатывающим документы стратегического планирования. Фактически речь идет об одной из форм межмуниципального взаимодействия.

Такое взаимодействие особенно актуально для городских агломераций как территорий, на которых интересы различных муниципальных образований сопрягаются наиболее тесно. Сейчас многие межмуниципальные соглашения о взаимодействии в целях развития агломераций содержат пункт о сотрудничестве в сфере стратегического планирования, в том числе о совместной разработке документов стратегического планирования⁶¹, но в Законе № 172-ФЗ нормы, регулирующие межмуниципальное взаимодействие, фактически отсутствуют.⁶² В результате эти пункты соглашений, как правило, остаются

⁶⁰ Утв. Постановлением мэрии г. Череповца Вологодской области от 8 июля 2013 года № 3147.

⁶¹ 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 планово-прогнозных документов развития агломерации».

⁶² Статья 173 Бюджетного кодекса РФ 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

декларациями либо на практике сводятся к согласованию муниципалитетами стратегических документов развития агломераций (зачастую с неясным правовым статусом), разработанных субъектом Российской Федерации.

Представляется, что в отношении такого взаимодействия должны применяться те же принципы, что и в отношении сотрудничества 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;
- представители близлежащих муниципальных образований могут привлекаться к разработке стратегии в соответствии с частью 7 статьи 11 Закона № 172-ФЗ (см. выше).

Но это обеспечит межмуниципальное взаимодействие только на минимальном уровне. 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.

Частью 9 статьи 32 Закона № 172-ФЗ предусмотрено право субъекта Российской Федерации законодательно регулировать 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. Агломерация как раз является такой частью *par excellence*. Но эта

делением) на основе межмуниципального соглашения. Но указанная норма касается лишь ограниченного набора форм межмуниципального сотрудничества в отношении как субъектов, так и документов стратегического планирования.

норма фактически подменяет межмуниципальное сотрудничество управлением сверху, делегируя субъектам Российской Федерации право единолично разрабатывать стратегии для агломераций.

Безусловно, участие субъекта Российской Федерации в социально-экономическом планировании развития агломерации необходимо: ряд проектов по созданию системы управления развитием агломераций в России (в частности, Иркутской агломерации) терпел неудачу во многом потому, что на каком-то этапе не удавалось согласовать позиции муниципалитетов и региона. Но также очевидно и то, что едва ли какой-либо субъект Российской Федерации сможет разработать стратегию развития агломерации без привлечения входящих в такую агломерацию муниципальных образований. Поэтому целесообразно инициировать разработку документов стратегического планирования муниципальных образований, входящих в крупные городские агломерации, в режиме «государственно-муниципального партнерства».

Организационно это партнерство может иметь форму *создания комиссии (рабочей группы) из представителей взаимодействующих органов публичного управления* (субъекта Российской Федерации и муниципальных образований). Эта комиссия готовит *концепцию развития территории*, которая после согласования всеми участниками взаимодействия становится обязательной к выполнению ими при разработке или корректировке документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации и муниципальных образований. Целесообразно ввести в регламент комиссии положение, согласно которому документы стратегического планирования, разработанные каждым из участников, не предоставляются на утверждение в представительные органы без представления заключения со стороны всех участников взаимодействия. В тех же случаях, когда документ стратегического планирования содержит проекты (задачи, мероприятия), финансируемые с участием бюджетов нескольких органов публичной власти – участников взаимодействия –

комиссия непосредственно участвует в подготовке этих документов в части этих проектов (задач, мероприятий).

Установление эффективных механизмов межмуниципального взаимодействия актуально также для муниципальных образований, на территории которых находятся другие муниципальные образования – для муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. В таких случаях процесс стратегического планирования должен предусматривать вовлечение органов местного самоуправления поселений и внутригородских районов соответственно.

6.6. Общественные организации и представители местного сообщества

Представители общественных организаций, общественные активисты и просто рядовые граждане – самые многочисленные и, как правило, самые активные из числа внешних акторов, вовлекаемых в процесс стратегического планирования. В статье 13 Закона № 172-ФЗ «Об 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 общественного обсуждения, органом местного самоуправления (часть 3) и информирование путем публикации проектов документов стратегического планирования в интернете (часть 4). Важно также отметить, что в статье 13 Закона № 172-ФЗ речь идет исключительно об уже подготовленных проектах документов стратегического планирования, вовлечение общественности на более ранних стадиях работы над этими документами Законом не регламентируется.

Представляется очевидным, что набор форм вовлечения общественности в процесс стратегического планирования должен быть шире, чем напрямую предписано Законом, а само *общественное участие*

сопровождало весь процесс стратегического планирования, а не только его старт или финишную прямую.

В этой связи полезно обратиться к концепции «лестницы гражданского участия» Ш. Арнштейн, сильно повлиявшей на современное понимание общественного участия в городском развитии. Арнштейн сформулировала классификацию отношений между органами местного самоуправления и горожанами в виде «лестницы участия» (рис. 5). 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 управления от партнерства до гражданского контроля, и в этой сфере имеется немало удачных примеров.



Рисунок 5 – Лестница гражданского участия по Ш. Арнштейн⁶³

Две нижние ступени лестницы описывают ситуацию, при которой общественное участие по сути отсутствует, и, более того, властями предпринимаются усилия по подавлению общественной активности.

⁶³ Арнштейн Ш. Лестница гражданского участия. Журнал Американского института градостроителей, том 35, № 4, июль 1969. – С. 216-224.

Администрация пытается не выслушать, а «исправить» и научить участников, привести их к согласию с тем, что выгодно самой администрации. Высказывание мнений горожанами 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. Горожане получают возможность слушать и быть услышанными – но пока не более того. С ними делятся информацией («Информирование»), им позволяют высказаться и отвечают на вопросы («Консультирование»), их тревоги стараются погасить («Успокоение»). Но гарантий, что их интересы будут учтены, жители на этих «ступенях» не получают. И это наиболее характерная для России ситуация: по оценкам российских экспертов, нашу страну сейчас можно обобщенно поместить на уровень «Консультирование». Применимо это и к организации стратегического планирования. Собственно, предусмотренные 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»/«Успокоение» соответственно).

Наконец, 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 формах «Партнерства» и «Делегирования».

Немало примеров партнерских взаимоотношений жителей города с лицами, принимающими решения, существует вне контекста стратегического планирования. Например, по такой схеме в Ижевске в 2018 году открылся «Открытый Сад»⁶⁴ – сквер, который реализовали с участием местного застройщика, группы городских активистов, муниципалитета и региональных властей. Застройщик – компания «Острова» – получил землю в самом центре города с намерением построить там офис и обязательством от городских властей благоустроить 92% остальной территории. Благодаря совместной проектной работе девелопера, архитектурного бюро МАРШ, городских активистов и обычных жителей удалось создать наиболее подходящий для территории проект. Финансирован он был в основном на деньги «Островов»; также значительная часть средств была пожертвована горожанами. В итоге Ижевск получил новое качественное общественное пространство; сам проект попал в «Библиотеку лучших практик по благоустройству городской среды»⁶⁵, составляемую Минстроем России.

В стратегическом планировании партнерство чаще всего институционально выражается во включении представителей общественности в состав структур, занимающихся разработкой и реализацией стратегии. Это – наиболее распространенный механизм. Делегирование применительно к стратегическому планированию выражается в подключении к разработке и реализации стратегии независимых общественных организаций. Подробно эти механизмы рассмотрены в разделе 8.3.

Высшая ступень лестницы гражданского участия – гражданский контроль – работоспособна только при наличии в муниципальном образовании, с одной стороны, сильного и ответственного местного сообщества, способного к самоорганизации, и, с другой стороны, доброй

⁶⁴ Доступ по ссылке: <https://otkrytysad.vsite.biz/>

⁶⁵ Доступ по ссылке: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/13340/>

воли органов местного самоуправления к самоограничению своих полномочий в пользу независимых общественных структур. И то, и другое сегодня в дефиците. Поэтому, несмотря на предпринимавшиеся 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 эти механизмы так нигде и 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. Введение Законом № 172-ФЗ нового документа стратегического планирования – плана мероприятий по реализации стратегии – дополнило последовательность этапов стратегического планирования новым элементом. Вместе с тем, принципиальных изменений в сложившуюся практику стратегического планирования появление этого пункта не внесло. «Традиционные» стратегии (разработанные до принятия Закона № 172-ФЗ), как правило, включали в себя текстовую часть, в которой приводились результаты анализа социально-экономической ситуации и излагались основные направления, цели и задачи развития, и табличную часть (приложения), где были представлены показатели (индикаторы) реализации стратегии, тем или иным образом привязанные к дереву целей и задач и к этапам реализации стратегии, и (реже) мероприятия, реализация которых способствует достижению целей и решению задач. В системе координат, заданных Законом, текстовая часть в целом соответствует формату стратегии, а табличная часть – формату плана мероприятий по реализации стратегии. Таким образом, привычная последовательность разработки стратегии в соответствии с Законом № 172-ФЗ разбивается на две части, и на утверждение в итоге выносятся не один, а два документа.

Рекомендуемая последовательность этапов стратегического планирования с указанием результатов каждого этапа представлена на рисунке 6.



Рисунок 6 – Рекомендуемая последовательность этапов стратегического планирования

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

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 лишенного многих элементов программно-целевого подхода

– индикаторов мониторинга, механизмов реализации, оценки ресурсов, иногда – конкретных задач. Иными словами, это именно концептуальный документ.⁶⁶ Часто его принятие предшествует разработке стратегии как своего рода «пробный шар».⁶⁷ В западной 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, 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 сложности – 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 (также в обязательном порядке содержащих аналитический раздел). Однако

⁶⁶ Тем не менее, на ранних этапах становления практики стратегического планирования в стране концепциями социально-экономического развития иногда некорректно называли полноценные плановые документы, де-факто являвшиеся стратегиями.

⁶⁷ 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.

стратегия, хотя и обладает, как отмечалось выше, многими чертами программы, представляет собой особый документ, и механическое применение подходов, наработанных в практике кратко- и среднесрочного и отраслевого планирования, не всегда бывает оправданным.

При проведении анализа социально-экономической ситуации в муниципальном образовании наиболее проблемными являются следующие моменты.

1. Определение источников информации для анализа

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;
 - условно открытые (необходимо покупать);
- 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 экспертов, интервью;
- материалы СМИ, включая электронные.

Обилие 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. Иногда естественное желание провести глубокий и всесторонний

анализ социально-экономической ситуации приводит к затягиванию аналитического этапа разработки стратегии в ущерб последующим.

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 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.

2. 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 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.

3. Определение базы для сравнения

Для разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования недостаточно владеть информацией о текущей и ретроспективной ситуации в нем: важно еще иметь представление о том, как муниципальное образование выглядит и выглядело на релевантном для него фоне. В самом деле, естественная убыль населения и экономический спад, зафиксированные в муниципальном образовании – в общем случае негативные тенденции, но если те же процессы наблюдаются везде и в еще большем масштабе, 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 основным параметрам.⁶⁸

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: на практике одни и те же муниципальные образования могут выступать в нескольких ролях.

Аналоги – это муниципальные образования, близкие тому муниципальному образованию, для которого разрабатывается стратегия, по

⁶⁸ Распространена также практика сравнения показателей в муниципальном образовании с аналогичными показателями в среднем по России, федеральному округу и/или субъекту Российской Федерации, в состав которого входит муниципальное образование. При этом с высокой долей вероятности можно предположить, например, что 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.

некоторым ключевым параметрам (численность населения, географическое положение, экономическая база 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 макрорегиона (федерального округа), города-миллионники – с другими городами-миллионниками и т.п.

В Стратегии социально-экономического развития Ангарского городского округа на период 2017-2030 годов⁶⁹ 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

⁶⁹ Утв. решением Думы Ангарского городского округа от 5 июля 2016 года № 196-20 01рД.

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 западноевропейские города, 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 назвать Пермь и Екатеринбург, Ростов-на-Дону и Краснодар, Хабаровск и Владивосток, Красноярск и Новосибирск и т.д.

Сравнение с конкурентами носит наиболее принципиальный характер, 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: опередить «заклятого соперника» особенно приятно.

При этом под конкуренцией не следует понимать исключительно осознанное целеустремленное соперничество. Нередко от муниципальных руководителей 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, переезде или посещении⁷⁰. Игнорирование этого факта, как

⁷⁰ Они, конечно, могут и вовсе его не рассматривать, просто не зная о его существовании или о его способностях удовлетворить их потребности. Но это означает, что конкуренция проиграна заведомо.

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.

4. Представление результатов анализа

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

Социально-экономическую ситуацию сложно анализировать иначе, чем в отраслевом разрезе (по сферам жизнедеятельности), хорошо знакомом муниципальным служащим по практике кратко- и среднесрочного планирования. Это удобно и, в общем, вполне продуктивно. Но при сведении результатов анализа в отчет совершенно необязательно сохранять отраслевую структуру.

На завершающем этапе анализа выявляются основные проблемы муниципального образования и его сильные стороны (см. ниже), многие из которых носят комплексный, а не узкоотраслевой характер. Именно на базе этих проблем и сильных сторон можно выстроить отчет. В таком формате аналитический раздел стратегии станет более наглядным, особенно для неспециалиста, и переход от выявленных комплексных плюсов и минусов к системе стратегических приоритетов будет выглядеть более обоснованным.

Общепринятым методом выявления этих плюсов и минусов 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 социально-экономической ситуации, 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. Эксперты, проводящие SWOT-анализ, заполняют таблицу из четырех квадрантов, последовательно отмечая в них:

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

Таким образом формируется матрица, отражающая комплексное представление о ситуации в муниципальном образовании. Отталкиваясь от этого представления, на следующих этапах стратегического планирования можно будет сформировать сценарии развития муниципального образования и 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 года⁷¹.

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

Сила	Слабость
– Экономический и административный центр Республики Саха (Якутия). – Выгодное экономико-географическое положение. – Научный и образовательный центр. – Благоприятная демографическая ситуация, наличие значительного трудового потенциала. – Благоприятная инвестиционная площадка.	– Быстрый рост антропогенной нагрузки на территорию. – Неуправляемый миграционный прирост населения. – Низкая рентабельность производства относительно сферы обращения и услуг. – Высокая зависимость от регионального бюджета. – Несоответствие качественных и

⁷¹ Утв. решением Якутской городской Думы от 25 ноября 2015 года № РЯГД-21-3.

– Привлекательная территория для инвестирования. – Постоянно растущий спрос населения на жилье и потребление товаров. – Наличие незанятых рыночных сегментов. – Культурный центр республики. – Развитая сфера услуг.	количественных параметров социальной инфраструктуры потребностям горожан; – Низкое качество городской среды, благоустройства и дорожной сети. Недостаточно собственных инвестиционных источников.
Возможности – Реализация перспективных инвестиционных проектов. – Привлечение инвестиций за счет реализации федеральных и республиканских проектов. – Научный и образовательный комплекс как основа инновационного развития. – Формирование агропояса. – Расширение налогооблагаемой базы за счет создания новых производств и модернизации действующих. – Управляемое развитие городской агломерации.	Угрозы – Нестабильность налогового и бюджетного законодательства, высокий уровень централизации финансовых ресурсов. – Вывоз капитала за пределы городского округа. – Рост глобальных финансовых, инвестиционных и социальных рисков. – Рост техногенных и экологических рисков при освоении новых территорий.

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 муниципального образования «Город Таганрог» на период до 2020 года⁷², Стратегии социально-экономического развития города Липецка до 2030 года⁷³, Стратегии социально-экономического развития города Красноярск до 2030 года⁷⁴.

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

1. Нечеткость формулировок, порождающая неоднозначность интерпретации

⁷² Утв. решением городской Думы города Таганрога Ростовской области от 26 июля 2012 года № 455.

⁷³ Утв. решением Липецкого городского Совета депутатов от 2 августа 2016 года № 204.

⁷⁴ Утв. решением Красноярского городского Совета депутатов от 18 июня 2019 года № 3-42.

Из формулировок сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, включаемых в матрицу SWOT-анализа, должно быть однозначно ясно, в чем, собственно, заключаются плюсы или минусы для муниципального образования. В большинстве случаев проблем с этим не возникает, но иногда одни и те же факты, сформулированные достаточно обобщенно, 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. Именно эти аспекты нужно акцентировать в соответствующих квадрантах матрицы.

2. Смещение сильных сторон и возможностей, слабых сторон и рисков

Граница между сильными сторонами и возможностями, слабыми сторонами и рисками 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.

3. Наличие чрезмерно обобщенных либо не отражающих специфику муниципального образования формулировок

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-анализе⁷⁵ Стратегии социально-экономического развития Елабужского муниципального района Республики Татарстан до 2021 года и на перспективу до 2030 года⁷⁶, 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 штатном режиме. Аналогично, угроза «снижение качества жизни населения вследствие ухудшения макроэкономической ситуации», даже если обоснованно представляется реальной, требует конкретизации применительно к условиям данного муниципального образования. В общем случае сильные и слабые стороны желательно формулировать в контексте *сравнительных* конкурентных преимуществ и недостатков муниципального образования.

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

SWOT-анализ – это не самостоятельное исследование, а одновременно обобщение и упорядочение проведенного анализа и база для дальнейшего развертывания стратегии. В нем не должно быть тезисов, сколь угодно верных, но не вытекающих в явном виде из ранее изложенных результатов аналитического этапа стратегического планирования. 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

⁷⁵ Формально этот элемент данной стратегии называется не SWOT-анализом, а «Сводом проблем и ограничений», но по сути является им.

⁷⁶ Утв. решением Совета Елабужского муниципального района от 19 ноября 2019 года № 420.

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.⁷⁷ 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 года⁷⁸, хотя и назван там SWOT-анализом. При таком подходе важно не допустить смешения внутренних и внешних факторов, которые на практике не всегда легко отделить друг от друга.

В практике муниципального стратегического планирования в России есть примеры реализации нестандартных подходов к проведению анализа социально-экономического развития и обобщения результатов анализа. Так, при разработке Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Таганрог» на период до 2020 года анализ социально-экономического развития дополнен анализом интересов и приоритетов субъектов развития города (жители, бизнес-структуры, общественные организации, органы местного самоуправления).

Разработчики Стратегии социально-экономического развития муниципального образования городского округа «Инта» на период до 2020 года⁷⁹ провели анкетирование экспертов с целью оценки ресурсного потенциала муниципального образования по компонентам (базовые, обеспечивающие, потенциал готовности, потенциал управления).

⁷⁷ Иногда применяется также расширенная версия этого вида анализа – PESTLE-анализ, который учитывает еще и правовые (legal) факторы и факторы окружающей среды (environmental).

⁷⁸ Утв. решением Городской Думы города Калуги от 21 февраля 2018 года № 25.

⁷⁹ Утв. решением Совета муниципального образования городского округа «Инта» Республики Коми от 28 февраля 2014 года № II-28/3.

7.3.Разработка прогноза и сценариев развития муниципального образования. Выбор базового сценария

В Законе № 172-ФЗ декларируется взаимосвязь всех подсистем системы стратегического планирования: целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. При этом 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 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»*. В числе документов стратегического планирования, установленных частью 5 статьи 11 Закона № 172-ФЗ, также фигурирует «прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период». Использование союза «или» можно трактовать как необходимость выбора между двумя видами горизонтов прогнозирования. Однако 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.

Исходя из отмеченного, ***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 Законе союз «или» на практике почти неизбежно превращается в «и».⁸⁰

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

⁸⁰ Из буквального толкования Закона № 172-ФЗ следует, что, если мы будем разрабатывать оба прогноза, один из них не будет официально считаться «документом стратегического планирования». Однако, как отмечалось выше применительно к стратегическим документам, не вошедшим в определенный Законом закрытый список, негативных последствий отсутствие этого «лейбла» не несет.

Основной вопрос, возникающий в этой связи: что первично – долгосрочный прогноз или стратегия? *Оптимальным и в наибольшей степени соответствующим сложившейся практике стратегического планирования представляется 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 муниципальном уровне, предполагают применение **сценарного подхода** (отметим, что Законом № 172-ФЗ этот аспект не регулируется, сценарии там вовсе не упоминаются). В соответствии с этим 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 прогнозный сценарий, с учетом которого формируется стратегия.

Выбор базового прогнозного сценария определяется наибольшей вероятностью реализации соответствующего прогноза, и его влияние на содержание стратегии заключается в варьировании значений используемых показателей социально-экономического развития. Чаще всего выделяются три сценария, соответствующие условно пессимистическому, инерционному (консервативному) и оптимистическому прогнозам развития. Иногда эта схема модифицируется путем введения промежуточных градаций («умеренно оптимистический», «умеренно пессимистический»).

На практике, к сожалению, слишком часто заранее бывает очевидно, какой именно сценарий будет выбран. Как правило, это оптимистический или умеренно-оптимистический сценарий. Пессимистический сценарий, в свою очередь, иногда не только не выбирается, но даже и не рассматривается. Соответственно, «назначенный под выбор» сценарий расписывается наиболее подробно, прочие пишутся заведомо «для галочки».

И сама процедура выбора базового сценария превращается таким образом в фикцию, малоосмысленный ритуал.

Отчасти причина заключается в том, что в этом выборе, как и в формировании самих сценариев, муниципалитеты часто бывают не вполне свободны, так как вынуждены укладываться в рамки сценария, выбранного на уровне субъекта Российской Федерации, в случае наличия у него стратегии, или на параметры прогноза, принятого на уровне субъекта Российской Федерации, а также на экономические и демографические прогнозы, формируемые на федеральном уровне.

Но не менее существенно и то психологическое обстоятельство, что выбор негативного или недостаточно позитивного сценария зачастую воспринимается разработчиками стратегии как капитуляция перед трудностями, признание нежелания менять ситуацию к лучшему. По этой же причине однозначно пессимистический сценарий может вообще не удостоиться рассмотрения. 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 текущей кризисной ситуации, которая так или иначе влияет на все муниципальные образования.

Важно также подчеркнуть, что базовый сценарий не обязан выбираться раз и навсегда. Стратегия вполне может включать в себя опцию смены базового сценария путем перехода от пессимистического к консервативному или от консервативного к оптимистическому, если внешние обстоятельства

сложатся более благоприятным образом, чем предполагалось выбранным прогнозом.

В Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Архангельск» на период до 2020 г.⁸¹ каждому варианту прогноза соответствует один или несколько сценариев, и вероятность реализации каждого из сценариев оценена в процентах. При этом оговорена возможность перехода от одного сценария к другому по мере реализации стратегии в зависимости от меняющихся условий.

Вариативность будущего может быть вызвана 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. Иным словами, базовый прогнозный сценарий задает «коридор возможностей», который в общем случае тем шире, чем оптимистичнее сценарий – а набор возможностей внутри этого коридора описывается уже целевыми сценариями.

Характер целевых сценариев может сводиться к общим «идеологическим» установкам (например, ставка на консервативное или 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

⁸¹ Утв. Постановлением мэра г. Архангельска от 20.03.2008 № 120.

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 следующему этапу выбора стратегических приоритетов, в число которых входит формирование стратегического видения (образа) муниципального образования (см. раздел 7.5).

Для повышения обоснованности выбора базового целевого сценария целесообразно формализовать его процедуру – в частности, введя систему критериев балльной оценки альтернативных целевых сценариев. Выбирается сценарий, получивший максимальную сумму баллов. Возможны, например, следующие критерии оценки:

- 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; аналогичный критерий можно сформулировать и для других 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 года⁸² 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. Каждому сценарию сопоставлен свой набор прогнозных значений 30 социально-экономических показателей. В итоге в качестве базового был выбран не самый очевидный априори сценарий индустриального развития (к сожалению, методика обсчета сравнительных преимуществ сценариев и выбора базового сценария в стратегии не представлена).

Формулирование целевых сценариев на практике также часто грешит «заданностью». К примеру, в Стратегии социально-экономического развития

⁸² Утв. решением совета депутатов муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 9 декабря 2015 года № 91.

города Ярославля до 2020 года⁸³ рассматриваются два сценария: «инерционный» и «инвестиционно-инновационного развития», в Стратегии развития МО «Город Киров» на период до 2020 года⁸⁴ – три сценария: «консервативный», «традиционный промышленный» и «инновационный социально ориентированный». Даже по названиям сценариев несложно догадаться, какой будет выбран в каждом случае. Аналогично, один из тематических сценариев, рассматривавшихся при разработке Стратегического плана развития муниципального образования «Город Вологда» до 2015 г.⁸⁵, был поименован «Вологда – туристический лубок». Очевидно, что, если бы этот сценарий рассматривался всерьез, его бы назвали как-нибудь вроде «Вологда – центр туризма», но точно не выбрали бы слово «лубок» с явными негативными коннотациями. К этому надо добавить, что и описания заведомо «плохих» сценариев нередко выдерживаются в духе подчеркивания негативных последствий их реализации, а в описании «хорошего» сценария акцентируются его преимущества. Подобный подход, конечно, профанирует сценарный принцип.

В целом двухстадийная схема «от прогнозных сценариев к целевым» на практике выдерживается 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 немногих примеров корректного подхода к сочетанию прогнозных и целевых сценариев представлен в упомянутой выше Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город

⁸³ Утв. решением муниципалитета города Ярославля от 3 июня 2010 года № 316.

⁸⁴ Утв. решением Кировской городской Думы четвертого созыва от 24 ноября 2010 года № 46/1.

⁸⁵ Утв. решением Вологодской городской Думы от 17 ноября 2008 года № 960.

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.).

7.4.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 данного документа, «проведение балансовых расчетов и разработка на их основе мер для достижения поставленных целей и их ресурсной обеспеченности» является одним из двух основных инструментов системы стратегического планирования.

На государственном уровне общепринятая методика осуществления балансовых расчетов к настоящему времени не разработана. 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 поясняется, и муниципалитеты вольны самостоятельно выбирать объекты балансовых расчетов. Варианты тут могут быть самыми разными, вплоть до самых экзотических и специальных (баланс парковочных мест в городе – почему нет?), но наиболее важными в контексте стратегического развития нам представляются три типа балансов:

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

Далее, к методам проведения расчетов. Их выбор зависит от решаемых с помощью этой процедуры задач. Как отмечено в разделе 4.3, согласно «Основам государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» балансовые расчеты в первую очередь могут

применяться при формировании (актуализации) целевых показателей реализации стратегии и при выборе путей достижения поставленных целей, то есть формулировании задач и мероприятий в рамках целей.

Исходя из этих установок, можно выделить два основных метода построения балансовых расчетов в зависимости от того, что принимается за основу расчетов, а что является искомой переменной:

1. Метод инерционных балансов (балансов «от возможностей»). За основу принимаются текущее (базовое) значение показателя реализации стратегии, инерционный прогноз динамики значения показателя 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 показателя реализации стратегии, характеризующие состояние «балансируемого» параметра в перспективе в привязке к годам (этапам) реализации стратегии, и оцениваются наличие и динамика дисбалансов между отдельными показателями, входящими в состав баланса.
2. Метод целевых балансов (балансов «от потребностей»). За основу принимаются текущее значение параметра и его целевые значения по годам (этапам) реализации стратегии, определенные по результатам применения метода целевых сценариев. По итогам балансировки выявляется объем ресурсов (человеческих, финансовых, земельных, иных), которые требуется привлечь в экономику в плановый период для достижения целевых значений показателей, 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 ΔM – прогнозируемое миграционное сальдо по годам реализации стратегии.
3. Путем суммирования P_k и ΔM вычисляется P_{Π} – 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 Росстата⁸⁶, с учетом анализа демографической динамики соответствующего субъекта Российской Федерации в ретроспективном периоде (по высокому, среднему или низкому варианту демографического прогноза Росстата).

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

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

⁸⁶ В настоящее время разработан на период до 2036 года в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации.

стратегии 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 ΔP_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 ΔP_c – дополнительный прирост численности населения в результате снижения смертности⁸⁷.
5. Рассчитывается сальдо миграционного прироста ΔP_m , который необходимо привлечь на территорию муниципального образования

⁸⁷ 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.

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. Приведем пример алгоритма расчета баланса выбросов загрязняющих веществ в атмосферу методом целевых балансов:

1. Устанавливаются $E_{ц}$: целевые значения объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от всех источников на год завершения реализации стратегии и промежуточные даты (с учетом динамики соответствующих показателей в документах стратегического планирования федерального и/или регионального уровней с учетом особенностей муниципального образования⁸⁸).
2. Рассчитываются $E_{к}$: «консервативные» (рассчитываемые в рамках инерционной версии баланса) значения объема выбросов, которые установятся на базовый год, год завершения реализации стратегии и промежуточные даты, при отсутствии дополнительных природоохранных мероприятий с учетом:
 - а. текущего уровня выбросов и поглощения загрязняющих веществ;
 - б. потенциального увеличения объема загрязнения в период реализации стратегии ввиду ввода в эксплуатацию / вывода из эксплуатации новых производственных объектов, новых

⁸⁸ В рамках достижения целевого значения показателя «Снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза», характеризующего национальную цель развития «Комфортная и безопасная среда для жизни» Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года предусмотрен статистический показатель «Объем выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, по отношению к 2017 году, %», значение которого должно составить в 2030 году 50% от уровня 2030 года.

объектов жилищного строительства, расширения парка автотранспорта и прочих факторов.

3. Рассчитывается $\Delta E = E_k - E_u$, характеризующая объем загрязняющих веществ, который необходимо сократить для достижения целевых значений по выбросам.
4. Производится балансирование показателей путем установления целевых значений снижения объемов выбросов в совокупном объеме ΔE по следующим направлениям:
 - a. реализация дополнительных мероприятий по установке фильтров и строительству очистных сооружений;
 - b. реализация мероприятий по переходу на более экологичные технологии производства;
 - c. реализация дополнительных мероприятий, направленных на снижение объемов тепло- и водопотребления и водоотведения;
 - d. реализация дополнительных мероприятий, направленных на увеличение доли экологичных видов транспорта и снижение объемов перемещений на личном автотранспорте в границах муниципального образования.
5. На основе полученных результатов балансирования формируется перечень дополнительных задач и мероприятий, подлежащих включению в документ стратегического планирования, и оценивается потребность в ресурсном обеспечении таких мероприятий.

7.5.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* (термин нестрогий). 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. Этот термин довольно активно используется в практике стратегического планирования, хотя трактуется по-разному. Иногда «приоритеты» понимаются как синоним направлений, иногда – сближаются с понятием стратегических ценностей; при этом они могут сосуществовать и с теми, и с другими.⁸⁹

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, прошли обкатку в западной практике государственного и муниципального стратегического планирования и были в разной степени восприняты отечественными разработчиками муниципальных стратегий. Ни один из этих элементов не является необходимым, их комбинация и формат представления существенно варьируют, но о некоторых более или менее общепринятых трактовках применительно к ним говорить все же можно.

Стратегические ценности (values) – это базовые принципы, о приверженности которым заявляет городское 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 городского сообщества

⁸⁹ В Законе № 172-ФЗ приоритеты также упоминаются как элемент стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, но без раскрытия содержания этого понятия.

– ответственность, толерантность, 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.

В Стратегическом плане Лондона в качестве ценностей заявлены ответственность, инклюзивность⁹⁰ 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 производительность, 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.

Хотя для западных стратегий формулирование ценностей весьма типично, в российской практике этот элемент менее популярен. В последние годы, однако, заметна тенденция к росту его распространенности в стратегиях.

В качестве примера оригинального подхода к формулировке ценностей приведем Стратегический план устойчивого развития города Хабаровска до 2020 года⁹¹. 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».

⁹⁰ Под инклюзивностью понимается признание ценности культурного, религиозного и прочего разнообразия, нацеленность на интеграцию в городскую жизнь всех форм.

⁹¹ Утв. решением Хабаровской городской Думы от 22 мая 2012 года № 593.

Стратегическое (или перспективное) видение (vision)

муниципального 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»** (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 – это пример изложения стратегического видения социально-экономического развития города. И это не очень сильное преувеличение: знакомясь с формулировками стратегического видения многих западных городов, можно поразиться стилистическим совпадениям. 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. Посмотрите вверх и оцените городской силуэт, бурлящий жизнью центр города, башни и пригороды к востоку и западу. 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 того же 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 привлекательного Глазго будущего фигурирует «город полной занятости», мы вправе сделать вывод, что в современном Глазго с рабочими местами не все в порядке. А, например, в видении будущего Сан-Диего про полную занятость ничего не сказано, зато много слов посвящено управлению городом, которое «финансово-состоятельно», «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* 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 городских стратегиях до сих пор не вполне прояснена.

Миссию города можно определить как *смысл существования города, то, что город 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 города. Пример: «Создать сообщество, которые люди будут с гордостью называть своим домом» (Стратегический план города Рино, США). В российской практике это относительная редкость, но отдельные примеры найти можно. Так, в проекте Стратегии

социально-экономического развития Чусовского муниципального района Пермского края на период 2013-2027 гг.⁹² предложены два варианта 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, в Стратегии социально-экономического развития города Брянска на период до 2025 года⁹³ миссия состоит из трех развернутых описательных блоков, а девиз гласит «Брянск – город возможностей».

Чаще, однако, миссия по форме и содержанию больше напоминает программную цель развития, где выбор слов отражает приоритетные направления развития города. Вот пример выдержанной в таком духе миссии американского города Санта-Ана: «Предоставлять эффективные общественные услуги в партнерстве с сообществом, обеспечивая общественную безопасность, процветающую экономическую среду, возможности для молодежи и высокое качество жизни для населения»⁹⁴. Распространен такой подход и в стратегиях российских городов, 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» (Стратегия социально-экономического развития Барнаула до 2025 года⁹⁵).

Подобного рода 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 эту главную цель вполне может и подменить, и вообще наличие главной цели необязательно). Хуже, что они

⁹² Осталась в статусе проекта.

⁹³ Утв. постановлением Брянской городской администрации от 10 апреля 2012 года № 785-п.

⁹⁴ Стратегический план города Санта-Ана на 2014/15-2018/19 гг.

⁹⁵ Утв. решением Барнаульской городской Думы от 19 декабря 2013 года № 234.

«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 сущности местного самоуправления. Это и есть «ловушка», спровоцированная не критическим восприятием традиции корпоративных миссий.

На наш взгляд, «ключом» к формированию миссии стратегии должна стать претензия города 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» (и, например, в Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года эти термины прямо отождествлены). Повседневные же задачи обеспечения достойного качества жизни горожан никем 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 некой особой роли выглядели оправданными, важно, конечно, опираться на исторические и культурные традиции, сложившиеся образы. 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 близ границ Германии и Чехии и на рубежах исторических польских земель, и, в более широком контексте, потенциал его как «моста» между Западом и Востоком. Столь же укоренена в истории более многословная и амбициозная миссия из Стратегического плана Стамбула на 2010-2014 гг.: «Предоставлять местные услуги с позиций честного, высококачественного, открытого, эффективного управления, реализуя историческую ответственность перед Стамбулом как местом встречи цивилизаций, в целях повышения качества жизни, усиления уникальной идентичности города и превращения его в один из главных городов мира».

При этом миссия может быть многокомпонентной, ведь в разных контекстах городам, особенно крупным, 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 или кем 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 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 жанровый и содержательный разрыв с миссиями, многие миссии были пустословны и малоосмысленны. Часто возникало подозрение, что разработчики стратегий не вполне понимали, для чего эта виньетка вообще нужна в стратегии. Но в последние годы заметно более ответственное отношение к формулированию миссий муниципальных образований, и по жанру они все чаще развернуто трактуются именно как совокупность ролей, в том числе иерархически выстроенных.

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 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.

Сходный пример «разномасштабной» миссии представляет собой предназначение (миссия) города Самары из Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года. Эта миссия трехуровневая, и каждый уровень отражает значение города в масштабе собственно городского округа, региона и страны (в отличие от миссии Томска здесь пропущен макрорегиональный уровень):

«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.

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».

Нетрудно заметить, 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 ли, миссии ли, 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. Калифорнийский город Сан-Диего в своем стратегическом видении выражает стремление стать ни больше ни меньше «лучшим городом Америки», город 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.

Доводы в пользу первого 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.

7.6. 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 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*⁹⁶: необходимость их наличия оговорена и Законом № 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 и в Законе № 172-ФЗ, где цель определена как *«состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности...»*, а задача – как *«комплекс взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-*

⁹⁶ Но даже из этого правила есть исключения. К примеру, в Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года отсутствуют задачи – их традиционное место в системе целеполагания занимают т.н. «программно-целевые установки». Очевидно, впрочем, что это не содержательный, а терминологический вопрос.

экономического развития». Определение целей в Законе включено в определение целеполагания, а постановка задач – отчего-то не включена⁹⁷, 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 (Закон № 172-ФЗ этого не оговаривает) выделения **главной (основной, генеральной) цели** стратегии как верхнего элемента в иерархии целей и задач, обособленного от системы «собственно целей» социально-экономического развития (иногда называемых стратегическими). 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 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 – исключительное сходство главных целей стратегий российских городов. Примеры таковых (применительно к крупным городам – центрам субъектов Российской Федерации) в хронологическом порядке принятия стратегий приведены в таблице 3.

⁹⁷ Согласно статье 3 Закона целеполагание – это «определение направлений, *целей* и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

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

Город	Год принятия стратегии	Год окончания реализации стратегии	Главная цель
Екатеринбург	2003	2015	Развитие города Екатеринбурга заключается в обеспечении 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, социально-хозяйственного 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
Красноярск	2019	2030	Достижение устойчивого роста

Город	Год принятия стратегии	Год окончания реализации стратегии	Главная цель
			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 Иванова 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). Такое однообразие вызвано, конечно, не тем (во всяком случае, не только тем), что разработчики стратегий заимствуют идеи друг у друга. Просто повышение качества жизни населения – это де-факто основная цель муниципального управления, смысл его существования.⁹⁸ И коль скоро стратегия представляет собой комплекс действий, предпринимаемых муниципалитетом 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.

⁹⁸ 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 советского подхода, в котором экономика (а в ее структуре – промышленность) считалась первичной, а население («трудовые ресурсы») – вторичным. Рудименты подобного подхода встречаются и сейчас: генеральная стратегическая цель развития Великого Новгорода, закрепленная в Стратегии социально-экономического развития Великого Новгорода на период до 2030 года (утв. решением Думы Великого Новгорода от 27 октября 2017 года № 1288), звучит как «комплексное социально-экономическое развитие, ориентированное на потребности человека».

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 (а если она его не пересказывает, значит, с ней что-то не так)? 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.*** Главная цель и миссия – произведения разного «жанра», проистекающие из разных ролей стратегии: как программы и как декларации. Главная цель, как указано выше, венчает стратегию как программу, и результат ее достижения в идеале должен быть «оцифрован» (то есть если цель, как почти везде, заключается в повышении качества жизни населения, нужно предъявить методику оценки качества жизни). Миссия же отражает декларативную ипостась стратегии и не нуждается в количественном измерении. Кроме того, главная цель и миссия соотнесены с разными объектами: цель относится к стратегии как документу, а миссия – непосредственно к муниципальному образованию. «Главная цель стратегии социально-экономического развития города Челябинска», но «миссия города Челябинска»⁹⁹. Но говорят оба этих элемента по сути об одном, хоть и на разных языках.

Для стратегий зарубежных городов отсутствие главной цели в нашем понимании при наличии миссии – совершенно типичная картина. И в России такой подход применяется все чаще: например, в Стратегии социально-экономического развития городского округа «Город Калининград» на период

⁹⁹ В некоторых стратегиях можно встретить словосочетания «миссия стратегии» или «главная цель развития города», но это не совсем корректно.

до 2035 года¹⁰⁰, Стратегии социально-экономического развития городского округа Саранск до 2025 года, Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Калуга» 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? Да, вполне допустима (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.

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 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 политики¹⁰¹ субъекта Российской Федерации» (ст. 32). В иерархии системы целеполагания направления обычно располагаются ниже главной цели, но выше системы собственно целей социально-экономического развития, хотя встречаются и иные конфигурации.

¹⁰⁰ Утв. решением городского Совета депутатов Калининграда от 9 октября 2013 года № 302.

¹⁰¹ 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 частность.

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 в рамках каждой цели ставятся несколько задач (4). 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 трактуется как развернутое изложение содержания направления, его раскрытие.

На рисунке 7 схематично представлены оба эти варианта. Вновь отметим, что приведенные названия элементов иерархической системы целеполагания – далеко не догма. На практике они на каждом «этаже» могут быть самыми разными: в некоторых стратегиях, скажем, «направлениями» именуются элементы не второго, а нижнего уровня (которые мы здесь называем задачами). В таких случаях элемент второго уровня может называться, например, «стратегические приоритеты».

Вариант1 (несколько целей в рамках каждого направления)

Вариант2 (одна цель для каждого направления)

Рисунок 7 – Наиболее распространенные варианты структуры системы целеполагания в рамках муниципальной стратегии в России

Конечно, приведенными вариантами разнообразие структур систем целеполагания муниципальных стратегий на практике 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. Четыре уровня (с учетом главной цели) – максимум.

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 Закона № 172-ФЗ как «комплекса взаимоувязанных мероприятий»). Но *содержатся мероприятия не в стратегии, а в муниципальных программах и плане мероприятий по реализации стратегии* (само его название говорит об этом), 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). 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 № 172-ФЗ), но такой подход следует признать ошибочным¹⁰².

На ранних этапах развития стратегического планирования в России разработчики стратегий иногда пренебрегали *жесткой привязкой задач к целям*. Нередки были стратегии, цели и задачи которых представлялись в виде отдельных перечней, без указания на связь между элементами этих перечней. Такой подход препятствовал мониторингу и оценке реализации стратегии, так как не позволял судить, решение каких задач способствует достижению каких целей. Сейчас подобное – скорее редкость, хотя встречаются стратегии, в которых присутствуют «внесистемные» элементы целеполагания, связь которых с остальными элементами не указана (например, в Стратегии социально-экономического развития города Смоленска на период до 2030 года¹⁰³ параллельно системе целеполагания,

¹⁰² От таких случаев следует отличать стратегии, в которых под «мероприятиями» в действительности понимаются широкие комплексы управленческих действий, по сути аналогичные задачам – там это просто неудачно выбранный термин.

¹⁰³ Утв. решением сессии Смоленского городского Совета от 25 февраля 2022 года № 312.

состоящей из стратегической цели, приоритетов и основных направлений с целями по каждому из них, отдельным списком присутствуют некие «задачи», частично дублирующие, частично дополняющие элементы этой системы). 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 при формировании стратегии. Например, задача повышения связности территории города путем формирования единой системы пешеходных и велосипедных маршрутов работает и на транспортную проницаемость территории, и на комфортность городской среды, и на туристическую привлекательность города, и к какой из этих целей «подтягивать» эту задачу – вопрос скорее организационно-технический. Важно, чтобы такие междисциплинарные задачи не потерялись в принципе при выстраивании системы целеполагания, «зависнув» между разными отраслевыми целями.

Можно говорить не только об устоявшихся названиях и соотношениях элементов системы целеполагания стратегии, но и об устоявшихся подходах к их формулированию. Говорить, впрочем, с известной осторожностью: здесь степень вариативности еще выше, и нижеследующие тезисы следует воспринимать как возможные варианты, а не как шаблоны для буквального воспроизведения.

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. Конкретные формулировки могут завуалировать этот подход (не «развитие системы здравоохранения», а «формирование здорового общества», не «содействие развитию экономики», а «интенсификация инновационного потенциала»), 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 годов¹⁰⁴. 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 западной практике роль направлений (directions) как элементов стратегии, как правило, значительнее, на них делается особый акцент. Они трактуются скорее как приоритеты, «фокусы» развития муниципального образования (иногда они так и называются – priorities или focuses). 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.

¹⁰⁴ Утв. решением муниципалитета города Ярославля от 16 сентября 2020 года № 400.

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.

Более оригинальный, но выдержанный в целом в той же логике, подход к компоновке системы целеполагания использован в Стратегии развития Владивостока до 2020 года. ее основным структурным элементом являются т.н. «стратегические муниципальные программы (СМП)», ориентированные на раскрытие трех стратегических целей второго порядка (в свою очередь, раскрывающих главную стратегическую цель). По своей сути эти СМП близки направлениям социально-экономической политики «фокусного» характера, хотя и с заметной «отраслевой» составляющей. Вот некоторые из них:

- «Создание эффективного управления экономикой»;*
- «Формирование основных социальных групп жителей. Ценности и общественное согласие по ключевым вопросам развития Владивостока»;*

- «Развитие гражданского общества и образ жизни владивостокцев»;
- «Туризм»;
- «Транспортно-логистический центр»;
- «Агломерация. Маркетинг ядра городской агломерации Владивосток-Артем».

Формулировки целей стратегии на практике строятся по довольно разным принципам. Причина этого – сложная семантика понятия «цель» в русском языке, фактически вобравшая в себя несколько концепций¹⁰⁵. 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 предоставление услуг здравоохранения», «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 нами стоят и смысловые нюансы.

Первый подход все еще весьма распространен, примерно так цели традиционно формулируются в муниципальных программах. Но он же парадоксально и наиболее далек от словарного значения слова «цель». Согласно Большому толковому словарю, цель – это «то, к чему стремятся, чего хотят достичь; основной замысел будущего состояния чего-либо»¹⁰⁶. В

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Доступ по ссылке: <http://www.gramota.ru/slovari/dic/?word=цель&all=x>

данном же случае будущее состояние игнорируется, описывается процесс, как бы подменяющий собой результат – «деятельность ради деятельности». 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 такими целями нельзя реализовать.

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».

В последнее время именно этот подход получает все большую популярность, вытесняя остальные. Он рекомендован и в методических документах федерального уровня: так, «Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»¹⁰⁷ трактуют цель государственной программы (комплексной

¹⁰⁷ Утв. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 17 августа 2021 года № 500.

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 соответствии с этой логикой были трансформированы и формулировки национальных целей развития Российской Федерации. 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. Само это разграничение может показаться искусственным, так как мы привыкли воспринимать цель и задачу как примерно одно и то же, только цель «побольше», а задача – «поменьше». Но 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, хотят достичь»¹⁰⁸). 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.

¹⁰⁸ Доступ по ссылке: <http://www.gramota.ru/slovari/dic/?word=задача&all=x>

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* (далее также – проекты). Определим их так: *проект¹⁰⁹ – уникальная деятельность, направленная на достижение к заданному сроку заранее определенного результата при заданных объемах ресурсов, уровне эффективности и допустимых рисках и предполагающая прямое инвестирование.*

Стратегические проекты – это своего рода точки роста города, формирующие основу, «хребет» стратегии. Именно с ними в первую очередь ассоциируется стратегия, на их реализацию направляются основные ресурсы в стратегический период. 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 – это тоже проект). 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. В

¹⁰⁹ Здесь, как и во многих других случаях, важно определиться с терминологией. В практике стратегического планирования понятие «проект» зачастую трактуется по-разному. Иногда это просто броский синоним направления, объединяющего комплекс целей и задач в какой-либо из сфер жизни муниципального образования. К примеру, в Стратегии развития города Владимира на 2005-2015 годы (утв. решением Владимирского городского Совета народных депутатов от 21 июня 2005 года № 178) 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.

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 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 города.

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 города в стратегической перспективе.*

7.7. 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 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). Большей точности в оценке финансовых ресурсов Закон № 172-ФЗ не требует, как не требует и оценки бюджетной эффективности документов стратегического планирования.

И это разумно. Очевидно, что оценка бюджетной эффективности сохранится как обязательный элемент муниципальных программ, установленный Бюджетным кодексом РФ. Но это именно специфика программ. В стратегиях и планах мероприятий по реализации стратегий возможны расчеты бюджетного эффекта в отношении наиболее крупных и значимых проектов, реализация которых требует продолжительного времени. Однако *оценивать эффективность стратегии в целом 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 генерализованном виде. Чаще всего оцениваются расходы не на достижение целей/решение задач социально-экономического развития, а на реализацию основных проектов развития – коммерческих инвестиционных проектов и (или) проектов, финансируемых за счет бюджетных средств.

Еще один возможный подход к оценке ресурсов, необходимых для реализации стратегии, был использован в «Стратегии 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»¹¹⁰. Там ожидаемые затраты на реализацию включенных в стратегию проектов указаны в ряде случаев в виде диапазона значений.

7.8. Выбор показателей достижения целей и решения задач социально-экономического развития

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 – ответственная процедура, от качества проведения которой зависит в конечном счете успех всего предприятия. Их роль в

¹¹⁰ Утв. решением Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 27 октября 2009 года № 1447.

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 приходим 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 подробнее каждый из этих критериев.

Однозначность интерпретации. Формулировки показателей должны быть максимально прозрачными с тем, чтобы минимизировать вероятность их неверного толкования и ошибок в методах расчета их значений. Критерий однозначности интерпретации также существенен 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).

Для обеспечения однозначной интерпретации *следует в максимально возможной степени использовать универсальные трактовки показателей, привязанные к общегосударственной системе статистического учета.* Даже если показатель отличается от представленного в этой системе, 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 на практике 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 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 (аналогов, образцов, конкурентов) 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 не вполне корректно называют «качественными», но на самом деле это разновидность количественных показателей, просто выдержанных в двоичной системе исчисления (0 либо 1). 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). Другой пример: показатель «Формирование реестра инвестиционных проектов муниципального образования» можно трансформировать в показатель «Число инвестиционных проектов, внесенных в реестр».

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 потенциала, уровень жизни, индекс покупательной способности населения. Такие показатели присутствуют и в федеральных базах данных – например, индекс качества городской среды, рассчитываемый для всех городов Минстроя России. В Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года¹¹¹ 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 не всегда может быть достаточно корректной.

¹¹¹ Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 года № 2765-р.

Кроме того, чрезмерно сложные расчетные методики затрудняют мониторинг на основе этих показателей. 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 статуса как 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 в контексте стратегического планирования. Выход – проведение социологических опросов населения о частоте поездок с трудовыми целями.

Для характеристики результатов достижения некоторых целей только социологические показатели и возможны. Сложно, скажем, отразить результат достижения цели «Доступное качественное среднее образование» иначе, чем выявить по итогам опроса долю жителей, удовлетворенных доступностью и качеством среднего образования. Все прочие «образовательные» индикаторы («Доля обучающихся, занимающихся во вторую смену», «Число педагогических работников на одного обучающегося» и пр.) в лучшем случае будут отражать какие-то отдельные стороны организации образовательного процесса, 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).

Конечно, проведение репрезентативных социологических опросов – дело недешевое и требующее определенной квалификации, но без этого никак. И коль скоро проводить периодические опросы населения (или отдельных его групп) в рамках мониторинга реализации стратегии все равно придется, лучше равномерно «насытить» систему целей и задач социологическими показателями. 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.

Достижимость. Это требование относится не к формулировкам показателей как таковых, а к определенным для них *целевым значениям*. Для каждого показателя должны быть определены, как минимум, базовое значение (т.е. 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). Рекомендуется 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 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; объем инвестиций в основной капитал; доля автодорог, отвечающих нормативным требованиям; доля населения, удовлетворенного качеством услуг);
- негативные – чем меньше значение, тем лучше (примеры: уровень смертности населения; уровень преступности; число аварий на 1 км коммунальных сетей; среднее время ожидания 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, города 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, «уравновешивать» 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.

Достижимость целевых значений показателей во многом определяется тем, насколько эти значения *обоснованны*. Самый распространенный способ их обоснования – проведение балансовых расчетов методом инерционных балансов (см. раздел 7.4). Корректно рассчитанный баланс при прочих равных условиях повышает достижимость целевого значения показателя. Но, как отмечено в разделе 7.4, этот метод может работать и «в обратную сторону»: для выбора мер, которые необходимо предпринять для достижения априорно заданного целевого значения. При таком подходе чаще всего используются следующие методы обоснования целевых значений:

- достижение/превышение нормативного уровня (если таковой в принципе существует);
- следование траектории городов-образцов;
- опережение прогнозной динамики городов-конкурентов.

Достижимость целевых значений показателей «верхнего уровня» во многом, конечно, 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 вычислить 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 ветхого и аварийного жилья, и вообще 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), выжалось 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 прямого действия и *outcomes* как показатели опосредованного эффекта.

Предположим, к примеру, что в структуре 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 льгот по аренде муниципального имущества. Outputs для каждой из этих задач будут выглядеть примерно так: «Число резидентов бизнес-инкубатора», «Число (доля) предпринимателей, прошедших курсы повышения квалификации», «Число (доля) предпринимателей, воспользовавшихся льготами по аренде муниципального имущества» и пр. В свою очередь, в роли outcomes, 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 outcomes).

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 характеризующихся явлений или процессов, а информацию для расчета показателей, идеально отражающих суть решаемых задач, в реальности зачастую либо невозможно собрать в принципе, либо ресурс, необходимый для ее сбора, выходит за возможности муниципалитета.

Сложности разрешения этой проблемы вызывают к жизни стратегии, в которых показатели реализации приводятся отдельным списком, никак не соотнесенным 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, но в общем случае проще подбирать показатели либо для частных мероприятий (классические outputs), 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. Но именно этими показателями, скрепя сердце, можно и пожертвовать. Эту вынужденную жертву можно оправдать тем обстоятельством, что задачи в рамках единой цели, как правило, тесно переплетены одна с другой и сообща работают на общую цель – и, следовательно, так же сообща способствуют достижению целевых значений показателей достижения этой цели.

По опыту работы над муниципальными стратегиями, близкой к оптимуму в условиях информационной ограниченности представляется

следующая схема соотнесения показателей с элементами системы целеполагания стратегии и плана мероприятий:

- показатели реализации стратегии в целом, соотнесенные с главной целью стратегии, если она есть (как правило, это традиционные показатели типа outcomes, характеризующие качество жизни, коль скоро любая стратегия, как мы убедились выше, нацелена на повышение качества жизни);
- показатели достижения целей стратегии типа outcomes (но в некоторых случаях возможны и показатели типа outputs, отражающие результат решения отдельных задач в рамках цели);
- показатели выполнения мероприятий типа outputs (содержатся в плане мероприятий и в муниципальных программах).

Как видим, показатели решения задач стратегии в этой схеме опущены: они как бы перенесены на уровень целей. Вместе с тем, при выборе показателей достижения цели следует обращать пристальное внимание на поставленные в ее рамках задачи, чтобы не упустить специфические показатели, связанные с конкретными задачами.

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 показателям на мероприятие.

Временная привязка. Этот критерий, пожалуй, наиболее самоочевиден: *целевое значение всякого показателя должно быть достигнуто в определенный срок, соотнесенный с периодом реализации стратегии.* Здесь однако 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.

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 компоновкой структуры стратегии, а в еще большей степени – над содержанием плана мероприятий по реализации стратегии (см. раздел 8.2). В отличие от стратегии, в план мероприятий, на наш взгляд, нет необходимости включать показатели достижения целей как таковых. Достаточно наличия в нем 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

Приведенным в разделе 7.1 содержательным этапам разработки стратегии (в рамках процесса стратегического планирования в целом) соответствуют организационные этапы. Организационные аспекты стратегического планирования в Законе № 172-ФЗ не регламентируются (и, очевидно, не должны регламентироваться), но в этой сфере, как и во многих других аспектах стратегического планирования, муниципалитетами накоплен определенный опыт, на основании которого можно сформулировать некоторые общие рекомендации.

Анализ практического опыта муниципальных образований позволяет сделать вывод о типичной и при прочих равных условиях эффективной последовательности организационных этапов разработки стратегии. В таблице 4 приведена такая последовательность для наиболее распространенной модели организации стратегического планирования – когда местное сообщество привлекает к разработке стратегии стороннюю организацию на весь период разработки.

Таблица 4 – Последовательность организационных этапов разработки стратегии

№	Этап	Результат
0	<i>Формирование технического задания и проведение конкурса на разработку стратегии</i>	<i>Договор с победителем конкурса на разработку стратегии</i>
1	Официальный запуск разработки стратегии	Постановление Главы муниципального образования (администрации муниципального образования) о начале разработки стратегии
2	Организация процесса разработки стратегии	– Сформированные структуры – участники разработки стратегии – План-график разработки стратегии
3	Формирование проекта стратегии	Проект стратегии
4	Вынос проекта стратегии на	Проект стратегии, доработанный с учетом предложений, полученных в

№	Этап	Результат
	публичные слушания	ходе общественного обсуждения
5	Утверждение стратегии представительным органом муниципального образования	Официально утвержденная стратегия

При разработке стратегии с привлечением сторонней организации многое зависит от «нулевого» этапа, включающего в себя подготовку технического задания на разработку стратегии. Предполагается, что на момент объявления конкурса у местного сообщества (точнее, выступающей от его лица администрации муниципального образования) уже имеется более или менее развернутое представление о том, какой должна быть стратегия, которое и отражается в техническом задании.

И здесь важно не попасться в ловушку. Практика показывает, что, как правило, технические задания на разработку муниципальной стратегии, включаемые в состав конкурсной документации, содержат не только этапы и сроки, но и основные параметры предполагаемого к разработке документа (как минимум, структуру, а иногда и содержательные аспекты). Если ограничение сроков разработки стратегии вполне разумно, то априорное детальное расписывание ее формата и содержания нарушает логику процесса ее разработки. Ведь конкретная «начинка» стратегии определяется по итогам анализа социально-экономической ситуации, выбора сценария развития и стратегических приоритетов, и указание на то, какие разделы в обязательном порядке должны присутствовать в документе, превращает все эти этапы работы в фикцию. Подобное забегание вперед может быть отчасти оправданным лишь в тех случаях, когда муниципалитет уже обладает опытом стратегического планирования и готовится разработать новую стратегию, преемственную по отношению к реализованной; но даже и в такой ситуации должно быть пространство для маневра.

Говоря об организации работы над стратегией, следует также подчеркнуть *принципиальное значение политической поддержки этого*

процесса со стороны главы муниципального образования. Эта поддержка в общем случае не должна ограничиваться подписанием постановления о начале разработке документа.

Нередко глава предпочитает дистанцироваться от стратегии, не вникая в детали процесса ее разработки и избегая 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 подчеркнутое 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 – уполномоченный орган. Обычно это экономическое подразделение (департамент экономики, управление экономики и т.п.), *но целесообразнее, особенно в крупных городах, выводить функции организации стратегического планирования в отдельную структуру достаточно*

высокого ранга в иерархии структурно-функциональных подразделений муниципальной администрации. Эта дополнительная «бюрократизация» вызвана тем, что в реальности экономическому подразделению администрации часто не хватает «аппаратного веса» для координации деятельности всей администрации, каковую подразумевают функции курирования стратегического планирования.

Далее уполномоченное подразделение совместно с выигравшей конкурс организацией-разработчиком составляет план-график разработки стратегии и формирует организационные структуры – участников разработки стратегии, за которыми соответствующие функции закрепляются также распоряжением администрации. Часть этих структур будет продолжать функционировать и на этапе реализации стратегии. Что это за структуры?

На рисунке 8 представлена обобщенная организационная схема разработки стратегии, базирующаяся на опыте российских муниципальных образований.



Рисунок 8 – Типовая организационная схема разработки стратегии

Ключевым элементом системы является орган под условным названием «Координационный совет» (варианты названия – Совет по стратегическому планированию, Стратегический совет). Он координирует и контролирует процесс разработки стратегии, а также отвечает за коммуникации с населением, СМИ, органами государственного управления и иными структурами, не вовлеченными в процесс стратегического планирования непосредственно.

Распоряжением администрации муниципального образования за этим органом целесообразно закрепить следующие функции и полномочия.

Функции Координационного совета:

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

Полномочия Координационного совета:

- взаимодействие с органами государственной власти субъекта Российской Федерации;
- взаимодействие со СМИ и общественностью;
- 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 т.ч. с привлечением внешних экспертов;
- рассмотрение и согласование проекта стратегии и промежуточных результатов ее разработки.

В состав Координационного совета целесообразно включать представителей органов местного самоуправления достаточно высокого ранга – работников администрации на уровне первых заместителей и заместителей главы муниципального образования, представителей депутатского корпуса на уровне главы (заместителя главы) и председателей комитетов и комиссий, а также «привлекаемых» внешних акторов (см. раздел б), включая, разумеется, представителей организации, с которой заключен договор на разработку стратегии. Если на территории муниципального образования присутствует крупный бизнес, в Координационном совете должен быть представлен менеджмент соответствующих предприятий (организаций), также в лице руководителей высшего звена.

Рабочие группы – органы, непосредственно разрабатывающие стратегию, обеспечивающие ее содержательное наполнение. Сформированный рабочими группами проект стратегии (а также, по необходимости, ключевые промежуточные результаты ее разработки) направляется на согласование в Координационный совет.

Количество рабочих групп варьирует 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). Если рабочих групп более трех, среди них, как правило, выделяется главная рабочая группа, которая аккумулирует материалы, собираемые остальными – условно называемыми «тематическими» группами, и координирует их деятельность.

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 «официальных» участников стратегического планирования и привлеченных структур, но как правило, уже на уровне не руководителей, а отраслевых специалистов. Разумеется, в рабочих группах, как и в Координационном совете, должны быть представлены и внешние акторы: общественники, бизнесмены, ученые, эксперты, деятели культуры. Необязательно это люди, обладающие формализованным государственным или общественным статусом. Зачастую чрезвычайно ценным оказывается, например, опыт участия в рабочих группах (а также в Координационном совете) бывших сотрудников администрации или руководителей предприятий, которые пребывают на пенсии и не состоят ни в каких 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 «авторитетов», к мнению которых принято прислушиваться, составляет важную часть организационного этапа стратегического планирования.

При разработке Стратегии развития города Череповца до 2022 г. «Череповец – город возможностей» было сформировано 15 рабочих групп. Они получили название «кроссфункциональных», так как были сформированы по направлениям развития города («Развитие человеческого потенциала», «Развитие территории», «Развитие экономики»). В состав каждой группы вошли представители структурно-функциональных подразделений мэрии, муниципальных и государственных учреждений и организаций, науки, бизнес-сообщества, общественных организаций, активные жители города.

В таблице 5 приведены функции и полномочия, которые рекомендуется закрепить за главной и тематическими рабочими группами.

Таблица 5 – Рекомендуемые функции и полномочия рабочих групп

Группа	Функции	Полномочия
Главная рабочая группа	– Определение стратегических приоритетов, направлений и главной цели социально-экономического развития муниципального образования, разработка концепции стратегии – Разработка сценариев социально-экономического развития муниципального образования, выбор базового сценария – Выбор показателей достижения целей социально-экономического развития и определение их целевых значений	– Сбор и обработка статистической и иной информации – Взаимодействие с внешними участниками разработки стратегии – Обобщение материалов тематических рабочих групп – Представление проекта стратегии и промежуточных результатов ее разработки (аналитического отчета, концепции и т.п.) Координационному совету
Тематические рабочие группы	– Подготовка разделов в аналитический отчет в рамках тематических блоков – Определение задач социально-экономического развития муниципального образования в рамках тематических блоков – Выбор показателей решения задач социально-экономического развития и определение их целевых значений	– Сбор и обработка статистической и иной информации в рамках тематических блоков – Взаимодействие с внешними участниками разработки стратегии в рамках тематических блоков – Представление разделов в аналитический отчет и стратегию в целом по своим блокам главной рабочей группе

Процесс разработки стратегии, несомненно, должен сопровождаться активностью в информационном поле. И эта активность, как показано в разделе 6.6, ни в коем случае не должна носить односторонний характер, ограничиваясь заметками в прессе с информацией о ходе процесса и интервью участников разработки. Распространенной и весьма продуктивной практикой является, к примеру, проведение параллельно разработке стратегии круглых столов с обсуждением наиболее острых вопросов развития муниципального образования. В некоторых случаях, наряду с Координационным советом для более оперативного взаимодействия создаются *группы стратегического планирования*, куда, в частности, входят руководители рабочих групп и модераторы круглых столов.

В последние годы получил распространение формат *стратегических сессий*: массовых мероприятий, сочетающих презентационные и рабочие задачи. Обычно на пленарной части сессии городской 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 было конструктивным, ***рекомендуется сформулировать на пленарной части блок вопросов, принципиальных для стратегии и не имеющих заведомо очевидного ответа.*** Таким вопросам логично придать форму альтернатив, изложенных в «заостренной», даже провокационной форме: делать ставку на экстенсивное или интенсивное развитие города? ориентироваться на привлечение мигрантов или подготовку местных кадров? ориентировать благоустройство общественных пространств на потребности молодежи или лиц старших возрастов? и т.п. Также можно поощрять дискуссионтов на круглых столах к предложению проектных идей, которые могут стать основой для стратегических проектов в составе стратегии.

В небольших муниципальных образованиях упомянутого набора организационных структур, как правило, бывает достаточно для успеха стратегического планирования. В крупных городах и районах, характеризующихся сложной системой общественных и властных отношений, целесообразно использовать более широкий арсенал форм, создавать другие механизмы участия, помимо упомянутых.

На рисунке 9 представлена типичная схема взаимодействия участников разработки стратегии.



Рисунок 9 – Схема взаимодействия участников разработки стратегии

Наряду с включением внешних акторов в состав Координационного совета и рабочих групп, заслушивания их на круглых столах и стратегических сессиях, возможно, как отмечалось в разделе 6.6, и формирование полностью независимых от муниципальной администрации общественных институтов, принимающих на себя часть функций Координационного совета. Как минимум, они могут вносить консолидированные предложения по содержанию стратегии, как максимум – вести независимый контроль ее разработки. На рисунке 9 такой орган представлен под условным названием «Общественный совет».

Любопытный формат общественного участия в процессе стратегического планирования использован при разработке Стратегии комплексного развития городского округа Самара до 2025 года. В число субъектов стратегического планирования вошли «общественно-муниципальные комитеты» по каждому стратегическому направлению, задачей которых в соответствии с «Положением о порядке взаимодействия участников реализации Стратегии комплексного развития городского

округа Самара до 2025 года» является 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 общественно-муниципальных комитетов включены как сотрудники администрации городского округа, так и представители независимых общественных организаций (т.н. общественные координаторы), но последние в соответствии с указанным Положением составляют большинство в каждом комитете. Участие общественных координаторов в процессе стратегического планирования осуществляется на договорной основе путем подписания меморандумов о стратегическом партнерстве с координатором реализации стратегии – МБУ «Агентство экономического развития городского округа Самара».

Разработка плана мероприятий по реализации стратегии как документа в большей степени «технического», в свою очередь, может осуществляться уже после утверждения стратегии представительным органом. На период разработки плана мероприятий может быть сохранен формат работы в рабочих группах, но при этом «центр тяжести» внутри каждой рабочей группы сместится в сторону входящих в них представителей муниципальной администрации.

8.2. План мероприятий по реализации стратегии

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

Как упоминалось выше, план мероприятий по реализации стратегии – формально новый элемент в системе документов стратегического планирования. 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.

Долгое время непроработанность механизмов этой увязки была ахиллесовой пятой стратегического планирования российских муниципалитетов. Надо отметить, тем не менее, что некоторые муниципальные образования осознавали эту проблему и пытались ее решить, вводя, например, механизм комплексной программы социально-экономического развития, принимаемой одновременно со стратегией. Такие программы чаще принимались 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).

Важно отметить, что применительно к муниципальным образованиям ни сроки действия плана мероприятий, ни его содержание в Законе № 172-ФЗ не раскрыты – это своего рода «черный ящик». Однако применительно к субъекту Российской Федерации в Законе указано, что план мероприятий принимается одновременно со стратегией на тот же период. Большинство муниципальных образований исходя из принципа аналогии нормы также принимают план мероприятий на период, аналогичный периоду действия стратегии. И зря! На наш взгляд, этот тот случай, когда непрописанность нормы представляет собой преимущество, которым имеет смысл воспользоваться.

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).

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

Но есть и более предпочтительный вариант: ***принимать план мероприятий по реализации стратегии, хоть и одновременно со стратегией, но лишь на первый этап ее реализации***, пользуясь тем, что закон муниципальным образованиям это прямо не запрещает. По истечении этого этапа – принимать новый план мероприятий и так далее. Такой механизм лучше соответствует логике связки долгосрочного и среднесрочного планирования и снижает риски невыполнения мероприятий, заложенных в план.

Этот подход применяется в ряде муниципальных образований. Например, Стратегия социально-экономического развития города Кургана

до 2035 года¹¹² рассчитана на период 2021-2035 гг., а планы мероприятий по ее реализации принимаются на трехлетние периоды. При этом 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.), что, помимо прочего, обеспечивает увязку стратегического планирования с бюджетным.

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

А вот за содержанием плана мероприятий по реализации стратегии в качестве аналогии уже можно смело обращаться к требованиям, установленным Законом № 172-ФЗ для субъектов Российской Федерации. В содержащей эти требования статье 36 Закона 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-

¹¹² Утв. решением Курганской городской Думы от 31 марта 2021 года № 19.

экономического развития субъекта Российской Федерации, указанных в стратегии;

- иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Итак, план мероприятий конкретизирует стратегию по этапам, целям и задачам, показателям реализации стратегии и сверх того для каждого этапа содержит комплекс мероприятий и перечень муниципальных программ. Как все это увязать воедино?

Прежде всего, необходимо ответить на следующий вопрос: совпадают ли цели, задачи и показатели, указанные в плане мероприятий по реализации стратегии, с целями, задачами и показателями самой стратегии?

Исходя из здравого смысла представляется очевидным, что речь идет об одних и тех же элементах системы целеполагания. Ведь план мероприятий по реализации стратегии – это не самостоятельный плановый документ, а инструмент реализации стратегии, ее «расшивка». Тогда конкретизация целей, задач и показателей заключается в следующем.

Включенные в стратегию цели и задачи социально-экономического развития, разумеется, не реализуются все одновременно. В силу разных причин – взаимообусловленности, неравномерного ресурсного обеспечения, вариативности внешних факторов и т.п. – достижение одних целей (решение одних задач) предшествует достижению (решению) других. Следовательно, некоторые цели стратегии могут быть достигнуты, а некоторые задачи – решены до завершения реализации стратегии в целом. Отсюда следует, что совокупность целей и задач стратегии нуждается в приоритизации, и инструментом такой приоритизации как раз и является план мероприятий по реализации стратегии. Иными словами, *план мероприятий по реализации стратегии* – это своего рода «*дорожная карта*» реализации стратегии, устанавливающая, какие из целей и задач, содержащихся в стратегии, на каком этапе должны быть достигнуты/решены.

Чтобы приоритизация имела под собой основания, ***целесообразно выработать систему критериев приоритизации целей и задач стратегии и экспертно оценить каждую цель (задачу) по этим критериям.*** Критерии приоритизации могут быть, например, такими:

- соотнесение цели (задачи) с аналогичными или близкими целями (задачами) региональных, межрегиональных или федеральных стратегий и долгосрочных программ;
- 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 наиболее приоритетными в итоге признаются цели (задачи), получившие наибольшую сумму баллов. Нетрудно заметить, что на этом этапе фактически вновь используется сценарный подход, только рассматриваются уже не стратегические сценарии, как на этапе, предшествовавшем формированию системы целеполагания, а *тактические*, определяющие последовательность действий по достижению поставленных целей и решению поставленных задач.

Следующий важный вопрос – формат представления конкретных мероприятий в плане мероприятий по реализации стратегии. В Законе № 172-ФЗ «комплексы мероприятий» и перечни муниципальных программ (каждая из которых также содержит мероприятия) упомянуты через запятую, как однопорядковые элементы. Исходя из этой логики, комплексы мероприятий логично трактовать так *комплексы внепрограммных мероприятий*. И допустимо предположить, что среди последних – не только финансируемые

(полностью или частично) из местного бюджета мероприятия, не входящие в муниципальные программы (например, мероприятия антикризисного характера), но и мероприятия, реализуемые и финансируемые на территории муниципального образования немunicipальными организациями и предприятиями.

Таким образом, мероприятия в плане мероприятий присутствуют, по меньшей мере, в двух видах: в составе муниципальных программ (в части мероприятий, полностью или частично реализуемых органами местного самоуправления) и непосредственно (в части прочих, то есть внепрограммных мероприятий). Муниципальные программы в этой логике – не более чем «упаковка» для мероприятий, привязанных к тем или иным целям и задачам стратегии. Это следует из статьи 3 Закона № 172-ФЗ, согласно которой муниципальные программы должны обеспечивать «наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования», и более явным образом – из подготовленных Минфином России Методических рекомендаций по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ. Согласно последним, «в рамках государственных (муниципальных) программ рекомендуется формулировать одну цель, которая должна соответствовать приоритетам и целям социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в соответствующей сфере и определять конечные результаты реализации государственной (муниципальной) программы».¹¹³

Обобщенный опыт муниципальных образований, разрабатывавших планы мероприятий по реализации стратегии, позволил выработать типовую схему этого документа (плюс-минус аналогичная схема рекомендована и некоторыми из методических рекомендаций по организации муниципального стратегического планирования, разработанных на региональном уровне).

¹¹³ Письмо Минфина России от 30.09.2014 № 09-05-05/48843, часть II.

Согласно этой схеме план мероприятий представляет собой таблицу (реже – совокупность таблиц)¹¹⁴, в которую (которые) сведены данные о мероприятиях, реализация которых обеспечивает решение задач стратегии; сроках и показателях реализации этих мероприятий и решения этих задач; целевых значениях этих показателей; структур, ответственных за реализацию мероприятий, муниципальных программ или иных документов, в которых содержатся данные мероприятия, и финансировании реализации этих мероприятий в разрезе источников финансирования.

Также в качестве инновационного предложения рекомендуется включить в план мероприятий наименования региональных проектов, на которые ориентированы (если ориентированы) мероприятия плана. Это позволит лучше отслеживать вклад муниципального образования в реализацию региональных (а через них – федеральных и национальных) проектов и предпринимать меры по повышению этого вклада, к чему сейчас муниципалитеты активно призываются государством.

В таблице 6 в этой форме представлен типовой план мероприятий по реализации стратегии, с учетом того, что стратегия рассчитана на период 2023-2035 гг., а план мероприятий принят на первый пятилетний этап ее реализации: 2023-2027 гг.

¹¹⁴ Имеются и примеры разработки плана мероприятий в виде текстового документа, но они относительно немногочисленны, и подобные планы, как правило, нельзя признать адекватными решаемым задачам.

Таблица 6 – Типовая форма плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования

Цель	Задача, мероприятие	Сроки решения задачи / реализации мероприятия	Ответственный исполнитель мероприятия	Муниципальная программа или иной документ, в рамках которого реализуется мероприятие	Региональный проект, на реализацию которого ориентировано мероприятие	Показатель решения задачи / реализации мероприятия	Значения показателя решения задачи / реализации мероприятия					Финансирование реализации мероприятия					
							2022 (факт)	целевые значения					Всего	в том числе по источникам финансирования			
								2023	2024	2025	2026	2027		Мун.	Рег.	Гос.	Внебюдж.
Направление 1																	
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																
...	...																

8.3. Организация 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. Но его функции на этом этапе трансформируются в функции контроля, мониторинга и оценки реализации документа (см. раздел 8.4).

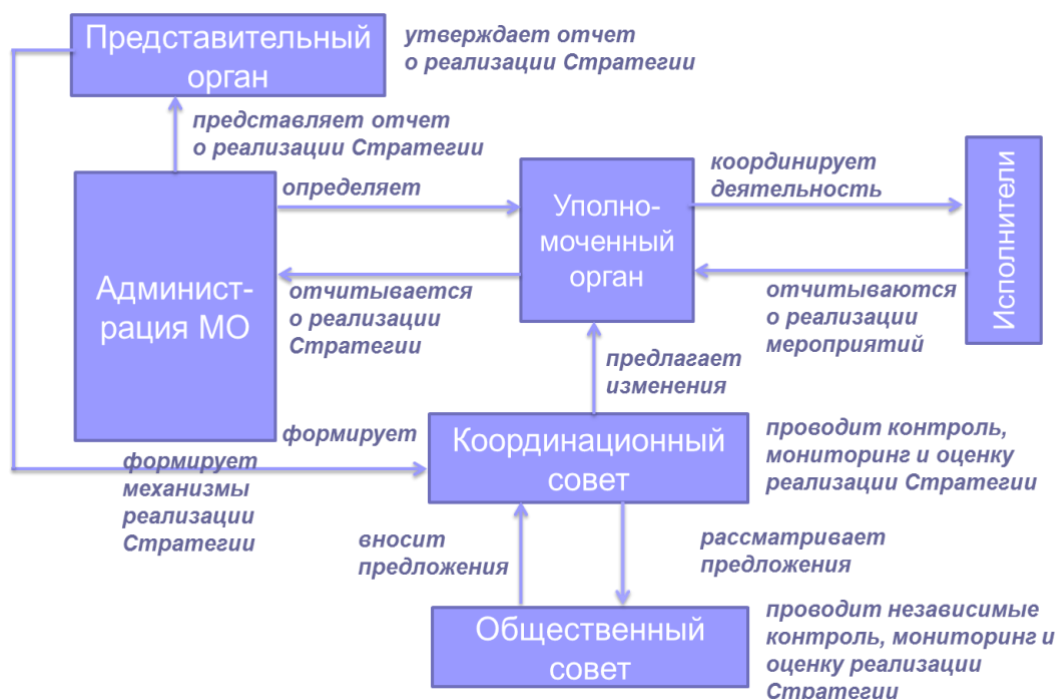


Рисунок 10 – Схема взаимодействия участников реализации стратегии

Общественный совет также может продолжать деятельность и после начала реализации стратегии, осуществляя таким образом независимые общественные контроль, мониторинг и оценку реализации стратегии. Предложения по результатам этой оценки он вносит в Координационный совет.

Поскольку реализация стратегии технически означает реализацию мероприятий, содержащихся в муниципальных программах и проектах, а

также внепрограммных мероприятий (при наличии таковых), исполнителями стратегии являются все исполнители этих программ, проектов и мероприятий – включая независимых от органов местного самоуправления субъектов, реализующих внепрограммные мероприятия и проекты.

Координацию деятельности исполнителей стратегии рекомендуется поручить уполномоченному органу по реализации стратегии. Функции уполномоченного органа целесообразно закрепить за структурно-функциональным подразделением муниципальной администрации, ответственным за стратегическое планирование (см. раздел 8.1).

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?

В этом смысле перспективен путь, избранный при работе над Стратегией комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года.

Все субъекты, желающие стать участниками реализации стратегии – от предприятий и организаций до общественных объединений и частных лиц – подписывают т.н. меморандумы о стратегическом партнерстве с координатором реализации стратегии (в этой роли выступает специально созданное МБУ «Агентство экономического развития городского округа Самара»). Этим символическим актом подписавшие обязуются участвовать в реализации задач стратегии в меру своей компетенции. По каждому стратегическому направлению создаются общественно-муниципальные комитеты, координирующие взаимодействие между участниками. Конечно, отказ от выполнения обязательств не грозит подписавшим никакими санкциями – однако многих энтузиастов привлекает

перспектива быть замеченными и оцененными, работает «пряник», а не «кнут».

8.4. Контроль, мониторинг и оценка реализации стратегии

Реализации стратегии сопутствуют процедуры контроля, мониторинга и оценки. Проведение этих процедур рекомендуется поручить Координационному совету, что не отменяет и возможности независимого их проведения Общественным советом. Поскольку реализация плана мероприятий по реализации стратегии тождественна реализации стратегии, постольку контроль, мониторинг и оценка реализации плана мероприятий являются контролем, мониторингом и оценкой реализации стратегии.

Процедуры контроля, мониторинга и оценки проводятся последовательно и тесно связаны друг с другом, но различны по своим задачам. Федеральным законодательством эти процедуры урегулированы недостаточно. Закон № 172-ФЗ содержит главу 12 «Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования», из текста которой, однако, не вполне очевидно, какие из положений касаются государственного, а какие – муниципального уровня. Кроме того, в Законе нечетко разграничены понятия мониторинга и контроля реализации стратегии, а понятие оценки вовсе отсутствует. Поэтому приведем определения этих процедур, базирующиеся на опыте их проведения и регламентации муниципальными образованиями.

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

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

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

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 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 положительная, все идет по плану, 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 фиксирует исключительно процесс выполнения стратегии: проводятся ли запланированные Планом мероприятия в установленные сроки ответственными исполнителями в соответствии с закрепленными за ними полномочиями, вовремя ли подаются отчеты, есть ли отклонения от графика. Контроль отвечает на вопрос: «Что делается?».

Мониторинг, в свою очередь, отвечает на вопрос: «Что получается?». Основой для его проведения являются показатели реализации стратегии (показатели достижения целей и решения задач стратегии), подходы к формированию которых рассмотрены в разделе 7.8. По результатам мониторинга выявляется факт достижения или недостижения установленных целевых значений показателей реализации стратегии.

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.

Процедура проведения оценки реализации стратегии довольно сложна, ее следует рассмотреть подробнее, в более широком контексте оценки стратегии как таковой.

Теория оценки реализации муниципальных стратегий зародилась в русле теории оценки публичных программ и проектов в целом (англ. — *evaluation*). Эта теория начала развиваться в мире в 1960-70-х гг., когда в сферы государственного и муниципального управления стали переноситься

подходы из сферы корпоративного управления. Среди наиболее важных работ в этом направлении можно выделить труды К. Вайс¹¹⁵, М. Скрайвена¹¹⁶, М. Пэттона¹¹⁷, посвященные теоретическому осмыслению различных аспектов оценки программ и проектов и способствовавшие распространению оценочных технологий на самые разные управленческие области.

К середине 1980-х гг. появились первые теоретические работы и осуществленные на их базе оценочные проекты в сфере именно городского управления. Наиболее известны работы Института Всемирного банка (The World Bank Institute)¹¹⁸ и Института города (The Urban Institute)¹¹⁹. В частности, одному из ведущих специалистов Института города Г. Хатри, принадлежит определение оценки программ как *экспертизы, направленной на анализ качества программ, произведенного ими эффекта, сравнение результатов с определенными критериями*¹²⁰. В России ряд публикаций по теории и практике оценки муниципальных программ был подготовлен в начале 2000-х гг. Фондом «Институт экономики города»¹²¹.

Одной из сфер применения оценочных технологий в сфере публичного управления является оценка качества стратегического планирования. Вместе с тем, более или менее общепринятой методики оценки муниципальных стратегий в международной практике до сих пор не сложилось. Неудивительно, что и в России ситуация далека от определенности. В Законе № 172-ФЗ понятие оценки документов стратегического планирования на муниципальном уровне отсутствует, хотя тесно связанным с оценкой

¹¹⁵ Weiss, C. 1972. Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Press.

¹¹⁶ Scriven, M. 1980. The Logic of Evaluation. Inverness, CA: Edgepress.

¹¹⁷ Patton, M. Q. 1997. Utilization-Focused Evaluation. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

¹¹⁸ Доступ по ссылке: <http://www.worldbank.org/oed>

¹¹⁹ Доступ по ссылке: <https://www.urban.org/>

¹²⁰ Hatry, H.P. 1999. Performance Measurement. Getting Results. Washington: the Urban Institute Press (Русский перевод: Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005).

¹²¹ См. Оценка муниципальных программ / Г. Ю. Ветров, Д. В. Визгалов, М. В. Пинегина, Н. И. Шевырова. — м.: Фонд «Институт экономики города», 2003. — 88 с.; Визгалов Д. В. Методы оценки муниципальных программ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. — 108 с.

процедурам контроля и мониторинга реализации документов стратегического планирования посвящена специальная глава. Как правило, не уделяют внимание вопросам оценки и многочисленные методические рекомендации по организации стратегического планирования, разрабатываемые субъектами Российской Федерации (в крайнем случае, в них рекомендуется проводить оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии, но это лишь небольшой сегмент оценки).

Разработка таких методик представляет собой довольно нетривиальную задачу в силу неоднозначности объекта оценки. Ведь «оценка стратегии» – это довольно общее понятие, объединяющее в действительности целый комплекс оценочных методик, отнесенных к разным аспектам стратегического планирования.

Во-первых, сам термин «стратегия» может обозначать как разработанный документ стратегического планирования, так и комплекс реализуемых в соответствии с этим документом мероприятий, причем эти аспекты тесно взаимосвязаны. Как документ может быть написан лучше или хуже, иметь содержательные достоинства и недостатки, влияющие на его потенциальную реализуемость, так и его реализация может быть более или менее успешной, иметь различный эффект и провоцировать внесение изменений в сам документ в качестве реакции на выявленные проблемы реализации. При этом эффект, оказываемый реализацией стратегии на те или иные стороны жизни муниципального образования, сам по себе тоже может быть предметом качественной оценки.

Во-вторых, и сам документ, и его реализация могут трактоваться с разной степенью широты и исходя из разных ценностных установок. В общем случае, оценка стратегии – это *экспертиза, направленная на анализ содержания стратегии, работы стратегии (фактической или потенциальной – в случае оценки проекта стратегии), производимых ей результатов и сравнение этих результатов с определенными критериями.*

Ключевое слово здесь – сравнение, и методика и результаты оценки зависят от выбора образца и критериев для сравнения.

Но если, скажем, в случае оценки реализации стратегии критерий в общих чертах очевиден – соответствие достигнутых результатов запланированным, то в случае оценки стратегии как документа выбрать оценочные критерии существенно сложнее. Ведь стратегическое планирование – процесс во многом творческий, завязанный на локальные потребности и приоритеты, и существует не так много аспектов планирования, подходы к которым можно однозначно квалифицировать как правильные (хорошие, эффективные) или неправильные (плохие, неэффективные). Если имеются методические рекомендации по организации стратегического планирования, и они сами по себе нас устраивают, за эталон качества можно брать соответствие положениям этих рекомендаций. Если же таковые отсутствуют, недостаточны или неудовлетворительны, то критерии оценки качества приходится формировать исходя из неформализованных представлений, базирующихся на теории стратегического планирования и лучших практиках в этой сфере.

В-третьих, стратегия реализуется не в вакууме, а в тесной связи с другими документами стратегического планирования, в первую очередь – с планом мероприятий по реализации стратегии и муниципальными программами. План мероприятий по реализации стратегии, по своей сути, как отмечалось выше – вообще не самостоятельный документ, а «расшивка» содержания стратегии по этапам и мероприятиям. В свою очередь, муниципальные программы представляют собой нижний уровень системы документов стратегического планирования и в конечном счете обеспечивают решение задач стратегии в кратко- и среднесрочном периоде ее реализации. Поэтому оценка одной лишь стратегии, без учета указанных документов, если и не вовсе бессмысленна, то, во всяком случае, имеет крайне ограниченное применение.

Наконец, *в-четвертых*, оценка стратегии может быть вызвана разными потребностями, определяемыми в том числе и стадией, на которой находится процесс стратегического планирования. Одно дело, если стратегия только разработана, и перед ее запуском требуется оценить, все ли факторы были учтены, не были ли упущены из внимания какие-то важные аспекты, удачно ли были выбраны целевые ориентиры и пр. Другое дело, если уже в ходе реализации стратегии были выявлены проблемы, и надо понять, в чем причина этих проблем и как их решить. Наконец, может понадобиться выявить причины неудачи уже по завершении реализации стратегии с тем, чтобы не повторить аналогичных ошибок в будущем. И так далее.

В таблице 7 приведен перечень возможных потребностей для проведения оценки стратегии на разных стадиях стратегического планирования. В каждом случае требуются особый подход к проведению оценки, свои методы сбора и интерпретации информации.

Таблица 7 – Задачи оценки стратегии на различных стадиях

Стадия	Задачи
Предварительная (до начала запуска стратегии)	– Подготовка стратегии к реализации – Прогнозирование результативности / эффективности стратегического планирования – Привлечение внимания общественности к стратегическому планированию
Промежуточная (во время реализации стратегии)	– Активизация работы по стратегическому планированию – Корректировка содержания стратегии – Выявление дополнительных ресурсных потребностей для стратегического планирования – Выявление и разрешение конфликтов среди субъектов реализации стратегии
Заключительная (по завершении реализации стратегии)	– Учет успехов и недостатков стратегического планирования при разработке других проектов

Для разных стадий оценки, как можно заметить, стратегия как объект оценки несколько видоизменяется, т.е. под «стратегией» на разных стадиях оценки понимается не вполне одно и то же. В случае предварительной оценки объектом является стратегия как документ (проект документа),

имеющий определенное содержание. В случаях промежуточной и заключительной оценки объектом оценки уже становится стратегия как комплекс фактически реализуемых (реализованных) мероприятий в их динамике и в сравнении с целевыми ориентирами.

Соответственно разным стадиям и потребностям оценки принято выделять различные **виды оценки** стратегий, у каждого из которых имеется собственный **предмет оценки**. Иными словами, для каждого вида оценивается не вся стратегия целиком, а ее отдельные ключевые аспекты, актуальные для удовлетворения потребностей оценки на данной стадии. Такими аспектами могут быть содержание стратегии, ее результативность, ход и эффективность ее реализации, социально-экономический эффект, оказываемый стратегией на развитие города¹²², соответствие стратегии интересам горожан и объективным тенденциям развития города и т.д.

Предмет оценки определяет постановку целей перед субъектами оценки. Эти цели в каждом конкретном случае удобнее всего формулировать в виде **вопросов оценки**. Так, если предметом оценки является результативность стратегии, вопрос оценки формулируется как «Достигнуты ли ожидаемые результаты реализации стратегии?», если оценивается ход реализации стратегии, формулировка вопроса звучит как «Выполняются ли мероприятия, содержащиеся в плане мероприятий по реализации стратегии, и если не выполняются, то почему?» и т.п. В зависимости от того, какой из этих вопросов поставлен, оценка будет проводиться по-разному, с привлечением разных методов сбора и обработки информации.

В таблице 8 приведены основные виды оценки стратегий и соответствующие каждому из них предмет, вопрос и стадии проведения оценки. Как можно заметить, эти виды неравнозначны по объему учитываемых параметров и требуют разработки оценочных методик различной степени сложности. В частности, одним из наиболее комплексных

¹²² Стратегии могут разрабатываться для всех типов муниципальных образований, однако здесь для простоты изложения речь идет о стратегиях городов (городских округов и городских поселений).

видов оценки является оценка содержания стратегии, так как она учитывает целый ряд различных содержательных аспектов стратегии и связанных с ней документов стратегического планирования. Она же и наиболее универсальна, так как может проводиться на любой стадии. Соответственно, потребность в разработке именно методики оценки содержания стратегии наиболее велика.

Нужно отметить, что на практике зачастую разные виды оценки смешиваются, а характеризующие их термины используются некорректно. Так, многие существующие методики оценки эффективности программ и стратегий, закрепленные муниципальными правовыми актами, не предполагают сопоставления достигнутого результата реализации программ (стратегий) с затратами на их реализацию и являются по сути методиками оценки результативности¹²³.

¹²³ К сожалению, аналогичная неточность содержится и в «Методических рекомендациях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», утвержденных приказом Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 г. № 582.

Таблица 8 – Основные виды оценки стратегий и соответствующие им предметы, вопросы и стадии проведения оценки

№	Вид оценки	Предмет оценки	Вопросы оценки	Стадия оценки
1.	Оценка содержания стратегии	Различные аспекты содержания стратегии и связанных с ней иных документов стратегического планирования с точки зрения соответствия принятым стандартам, нормам, лучшим практикам, интересам горожан и тенденциям развития и пр.	Насколько грамотно (качественно) разработана стратегия?	Предварительная, промежуточная
2.	Оценка хода реализации стратегии	– Факт выполнения мероприятий, содержащихся в плане мероприятий по реализации стратегии – Частота, характер и основания внесения изменений в стратегию и / или план мероприятий по реализации стратегии	– Выполняются ли все предусмотренные мероприятия и если не выполняются, то почему? – Отвечают ли изменения, вносимые в стратегию и / или план мероприятий по реализации стратегии, объективным потребностям?	Промежуточная
3.	Оценка результативности стратегии	Факт / степень достижения целевых значений показателей реализации стратегии и причины наблюдаемых фактов	Достигнуты ли ожидаемые результаты реализации стратегии и если не достигнуты, то почему?	Промежуточная, заключительная
4.	Оценка эффективности стратегии	Количественные результаты реализации стратегии относительно затрат на ее реализацию (в целом или по отдельным задачам, мероприятиям и проектам стратегии)	Как результаты стратегии соотносятся с затратами на ее реализацию?	Промежуточная, заключительная
5.	Оценка влияния реализации стратегии	Экономический или социальный эффект, оказываемый результатами реализации стратегии на ситуацию в городе	Как реализация стратегии повлияла на ситуацию в городе?	Заключительная

Коррективы по итогам оценки могут вноситься как в план мероприятий по реализации стратегии, так и в саму стратегию. Необходимость корректировки непосредственно стратегии подразумевает, что выявлены проблемы на «верхних этажах» системы целеполагания, что, может быть вызвано в том числе и резким изменением внешних условий, имеющим долгосрочный характер, изменениями в элементах целеполагания документов стратегического планирования федерального и регионального уровней. Это обычно свидетельствует либо о форс-мажорных обстоятельствах, либо о серьезных упущениях на этапе разработки стратегии.

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 столь существенно, а основное «бремя» изменений затрагивало бы план мероприятий как «рабочий инструмент». Нужно также иметь в виду, что когда скоро стратегия утверждается представительным органом, изменения в нее также должны вноситься депутатским корпусом.

Что именно может быть предметом корректировки? Можно выделить 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 не остались необеспеченными «своими» показателями;

- напротив, 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, свидетельствующая о недочетах, допущенных на этапе разработки стратегии; чаще возникает необходимость изменения формулировок целей или включения в стратегию новых целей.

Отдельно нужно упомянуть параметры реализации проектов, включенных в стратегию, и муниципальных программ, включенных в план мероприятий по реализации стратегии. В них коррективы вносятся в соответствии с процедурой, предусмотренной специально для этих документов, но обязательно отображаются в стратегии и плане мероприятий.

С какой периодичностью должны проводиться контроль, мониторинг и оценка? Из норм Закона № 172-ФЗ следует, что результаты мониторинга

реализации документов стратегического планирования на муниципальном уровне 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 (ч. 4 ст. 40 Закона).

Таким образом, *установлена ежегодная периодичность мониторинга*. Периодичность проведения контроля и оценки Законом № 172-ФЗ не установлена, но представляется правильным 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 логичное 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 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.