



РЕСУРСНЫЙ ЦЕНТР
ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ
ПРИ ЛЕОНТЬЕВСКОМ ЦЕНТРЕ

СТРАТЕГИИ МАЛЫХ ГОРОДОВ: ТЕРРИТОРИЯ ТВОРЧЕСТВА



Санкт-Петербург
2017

Стратегии малых городов: территория творчества / Жихаревич Б. С., Лебедева Н. А., Русецкая О. В., Прибышин Т. К. / Под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2017. — 68 с.

Брошюра содержит базовую информацию о стратегическом планировании и об основных положениях Федерального закона Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Показаны возможные и целесообразные варианты включения поселений в процессы разработки стратегий. Даны примеры российской и зарубежной практики стратегирования в малых поселениях.

Рекомендуется представителям первичного уровня местного самоуправления — городских и сельских поселений, а также практикам стратегического планирования.

Дополнительная информация — на сайте city-strategy.ru.

© Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2017.

Воспроизведение в полном объеме или фрагментарно любыми способами текста данного издания допускается только с письменного согласия МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

Дизайн, верстка: А. В. Лукьянова

Издатель: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»
190005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., 25
Тел.: (812) 314-41-19, факс: (812) 570-38-14
karelina@leontief.spb.su
www.leontief-centre.ru

Пре-пресс: ООО «Профи-Центр»

Подписано в печать 19.02.2017. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Гельветика»
Объем 68 с. Тираж ? экз. Заказ № ?
Отпечатано в типографии ООО «Контраст»
192029, Санкт-Петербург, пр. Обуховской Обороны, 38

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
<hr/>	
1. ЧТО ТАКОЕ СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ, И КОГДА ОНА НЕОБХОДИМА ПОСЕЛЕНИЮ	6
<hr/>	
2. ЧТО ГОВОРIT ЗАКОН: ПРАВОВЫЕ РАМКИ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ	11
<hr/>	
3. КАК РАЗРАБОТАТЬ ХОРОШУЮ СТРАТЕГИЮ	16
<hr/>	
4. СОВЕТЫ НАЧИНАЮЩИМ	23
<hr/>	
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СТРАТЕГИИ МАЛЫХ ГОРОДОВ ЗА РУБЕЖОМ	26
<hr/>	
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОПЫТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИЙСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	36
<hr/>	
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ИССЛЕДОВАНИЯ	54
<hr/>	

ВВЕДЕНИЕ

Эта брошюра предназначена для представителей первичного уровня местного самоуправления (МСУ) — городских и сельских поселений.

Нет необходимости много говорить как о важности этого уровня МСУ, самого близкого к народу, так и о его зачастую бесправном и бедственном положении. Несмотря на продолжающиеся процессы концентрации населения в крупных и крупнейших городах и вокруг них, значимость малых городов, ценность сельской местности не снижаются. Государство, пусть не всегда эффективно, пытается оказывать поддержку развитию поселений. Но очень многое зависит от активной позиции, желания и воли самих местных жителей.

Одним из полезных инструментов координации усилий местного сообщества в интересах будущего является стратегическое планирование — совместная выработка представлений о ценностях, целях и направлениях устойчивого социально-экономического развития поселения. Об этом говорят и зарубежный, и российский опыт.

С середины 2014 года стратегическое планирование регулируется Федеральным законом Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — 172-ФЗ, Закон)¹.

Закон зафиксировал общие рамки стратегирования и сделал обязательными разработку и реализацию документов стратегического планирования на уровне федерации и субъектов федерации, а также определил возможность для крупных муниципальных образований — городских округов и муниципальных районов — заниматься стратегическим планированием при соответствующем решении органов МСУ.

Об уровне городских и сельских поселений в Законе ничего прямо не сказано, что некоторыми трактуется как запрет на разработку стратегий, имеющих официальный статус в рамках централизованной системы планирования. На наш взгляд, независимо от того, будет стратегия поселения входить в единый реестр или нет, деятельность по стратегированию в городских и сельских поселениях полезна и необходима. Она позволяет выявлять и аргументированно продвигать интересы поселения при разработке стратегий муниципальных районов, консолидировать местное сообщество, вовлекать подрастающее поколение в процессы осознания своего места в мире.

Отсутствие или мягкость внешнего регулирования процесса стратегирования можно считать даже преимуществом: остается больше места для творчества, свободы для поиска формы проявления идей развития, а свободная творческая мысль — единственный неисчерпаемый и ценнейший ресурс человечества. Только совместное творчество, поиск нестандартных решений способны поддержать и дать новые импульсы к сохранению и развитию жизни в каждом поселении.

В апреле 2016 г. МЦСЭИ «Леонтьевский центр» была собрана информация в Интернете о наличии разработанных или разрабатываемых в настоящее время документов стратегического планирования на срок более пяти лет. Информация собиралась по 1600 городским поселениям. В итоге было найдено 95 документов, в том числе 10 концепций, 30 стратегий, 2 стратегических плана, 30 долгосрочных муниципальных программ, 23 комплексных инвестиционных плана или программы. В территориальном разрезе: в Центральном федераль-

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26. Ч. I. Ст. 3378.

ном округе — 25 документов; в Приволжском — 17, в Сибирском — 17, в Северо-Западном — 12, в Уральском — 12, в Дальневосточном — 6, в Южном — 4, в Северо-Кавказском — 2. Кроме того, в 8 городских поселениях разрабатываются стратегии, 6 из которых имеют срок планирования до 2030 года. Таким образом, лишь около 6% городских поселений активны сейчас в сфере стратегического планирования, хотя, как мы уверены, их доля может быть не менее 20%.

Данная брошюра дает местным сообществам первичную информацию о стратегическом планировании, показывает возможные и целесообразные варианты включения в процессы разработки стратегий, содержит источники сведений о методах и технологиях планирования в небольших сообществах.

В брошюре пять разделов. В первом содержатся основные сведения о стратегическом планировании на уровне городов без жесткой привязки к российской специфике. Сущностное ядро стратегиче-

ского планирования универсально, неслучайно оно популярно на всех континентах. Во втором разделе рассматривается российское законодательное регулирование стратегического планирования применительно к уровню поселений. В третьем даются рекомендации по организации разработки стратегии. Четвертый содержит советы для тех, кто решил начать процесс стратегирования в своем поселении и хочет лучше к этому подготовиться. Пятый раздел содержит аналитическую записку по результатам проекта «Стратегии малых городов: территория творчества», реализованного в 2016 г. при поддержке Фонда целевого капитала АНО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

Два приложения дают возможность познакомиться с конкретными стратегиями нескольких поселений.

На сайте «Регионы и города — стратеги» (citystrategy.ru) создан раздел, где собраны дополнительные поясняющие материалы для малых городов, осваивающих стратегическое планирование.

1. ЧТО ТАКОЕ СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ, И КОГДА ОНА НЕОБХОДИМА ПОСЕЛЕНИЮ



ЧТО ТАКОЕ СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПОСЕЛЕНИЯ?

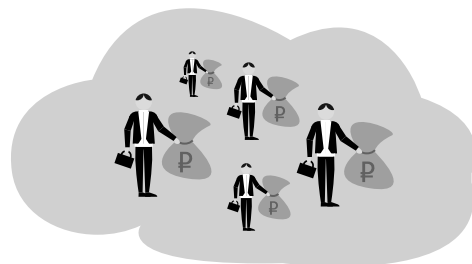
Стратегия — зафиксированное словесно (и визуально) совместно выработанное и признанное населением поселения представление о желаемом будущем и основных ценностях местного сообщества, о целях и задачах развития поселения и направлениях действий по их достижению. Стратегия включает продуманную специфичную миссию, четкие формулировки целей, относительно небольшой набор задач и конкретных стратегических проектов.

ЧТО ТАКОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ПОСЕЛЕНИЯ?

Стратегическое планирование — самостоятельное определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде. Это формирование видения желаемого будущего поселения, выбор целей и ориентиров, определение направлений развития, обеспечивающих конкурентоспособность поселения как места для жизни, хозяйственной деятельности и посещения.

С КЕМ И ЗА ЧТО КОНКУРИРУЮТ ПОСЕЛЕНИЯ?

Все поселения заинтересованы в привлечении на свою территорию жителей, бизнеса и туристов. Соответственно, они конкурируют за привлечение образованных и квалифицированных жителей, инвестиционных средств в развитие инфраструктуры и предприятий, за право предоставить свою инфраструктуру для международных, федеральных и региональных проектов, за туристические потоки.



КАК КОНКУРИРУЮТ ПОСЕЛЕНИЯ?

Поселения стремятся создать лучшие условия для жизни, ведения бизнеса и туризма, опираясь на свои уникальные преимущества, генерируя и продвигая различные проекты развития.



ЧТО ОТЛИЧАЕТ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ОТ ДРУГИХ ВИДОВ ПЛАНИРОВАНИЯ?

В отличие от «планирования от достигнутого», стратегическое планирование означает взгляд из будущего в настоящее и предполагает сначала описание видения желаемого будущего и лишь затем — разработку направлений движения к этому будущему. При этом проводятся анализ внешних движущих сил развития, оценка конкурентных позиций, выявление субъектов развития и учет их интересов, вовлечение в процесс планирования всех заинтересованных сторон (стейкхолдеров).



ПОЧЕМУ ПОЛЕЗНО ИМЕТЬ СТРАТЕГИЮ?

Стратегия полезна всегда. Сообщество, не имеющее стратегии, плывет по течению и реализует чужие стратегии. Для успешного развития любому сообществу полезны определенность и наличие консолидирующих идей по поводу будущего. Наличие стратегии поселения и, что еще более важно, процедур общественного диалога по поводу будущего этого поселения способствуют укреплению взаимного доверия в сообществе и возникновению общих ориентиров, что служит предпосылкой развития и экономического роста. Часто именно в процессе разработки стратегии появляются проектные идеи, которые превращаются в реализованные проекты, дающие толчок развитию. Вовлечение молодежи в процесс планирования позволяет ускорить ее гражданскую социализацию, укрепить связи с родным поселением.

КТО ДОЛЖЕН РАЗРАБАТЫВАТЬ СТРАТЕГИЮ?

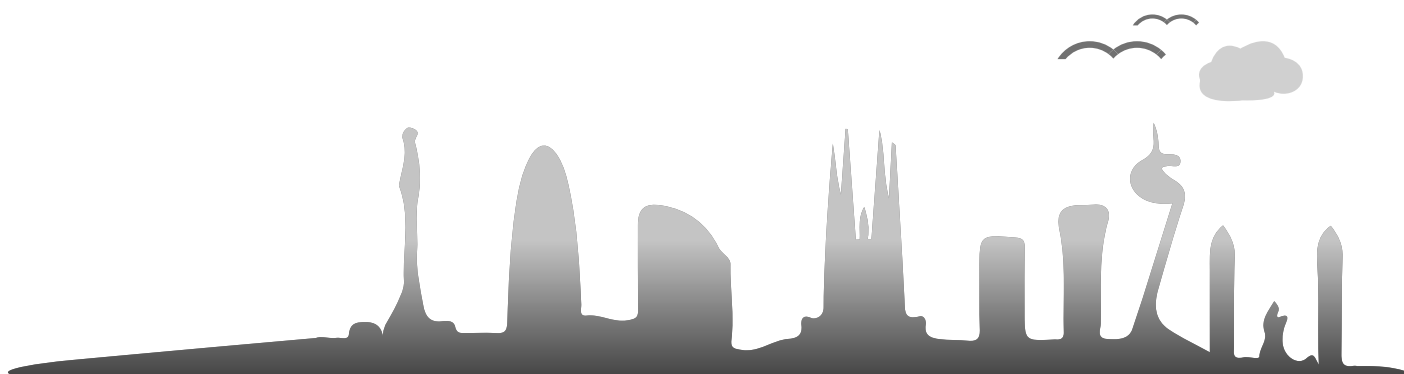
Специфика стратегического планирования как процесса предопределена тем, что одной из его главных задач является снижение неопределенности будущего. А это достигается, в частности, путем совместного проговаривания, обсуждения, прояснения, согласования действий заинтересованными участниками развития. Поэтому стратегия должна разрабатываться в многостороннем конструктивном диалоге власти, бизнеса и общества, организованном местными властями. Принципиальным для стратегического планирования является понятие «стейкхолдер» — человек или организация, чьи интересы тесно связаны с данным поселением и чьи финансовые, интеллектуальные, административные и прочие ресурсы позволяют оказывать существенное влияние на его развитие. Только добившись заинтересованности, активного участия в развитии поселения и общей договоренности между стейкхолдерами, можно надеяться на реализацию стратегии поселения. Такое планирование называется коммуникативным или «планированием, основанным на сопричастности».





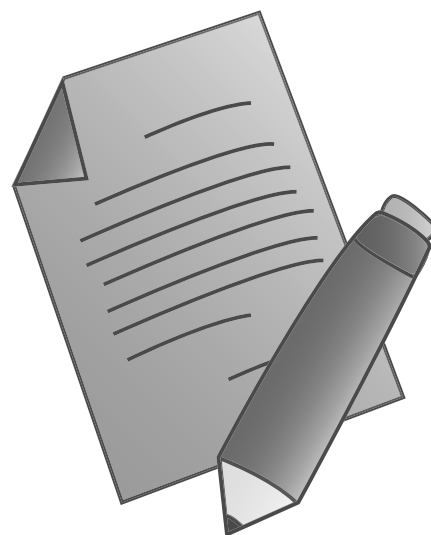
КТО И КОГДА ВСЕ ЭТО ПРИДУМАЛ?

Изначально стратегическое планирование появилось применительно к крупным международным корпорациям в середине XX века и довольно быстро было адаптировано также для органов управления территориями. Среди первых городских стратегических планов называют план Сан-Франциско, в Европе одним из пионеров стала Барселона (ее первая стратегия появилась в начале 1980-х гг.), в России первый стратегический план города был принят 1 декабря 1997 г. в Санкт-Петербурге. Стратегическое планирование — очень распространенная практика, см., например, обзор *Policy paper on urban strategic planning*, подготовленный Комитетом по городскому стратегическому планированию крупнейшей международной ассоциации «Объединенные города и местные власти» (www.cities-localgovernments.org).



ДОЛЖНА ЛИ СТРАТЕГИЯ БЫТЬ ОТДЕЛЬНЫМ ДОКУМЕНТОМ?

Не обязательно, важно иметь стратегические идеи и проекты, которые могут быть отражены в стратегии муниципального района или в стратегии субъекта федерации. Но лучше, если стратегия поселения оформлена как отдельный документ. Это позволяет поселению быть более самостоятельным в проведении собственной экономической политики, в привлечении инвесторов и отстаивании своих интересов.



КОГДА ПОСЕЛЕНИЮ НЕОБХОДИМА ОТДЕЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ?

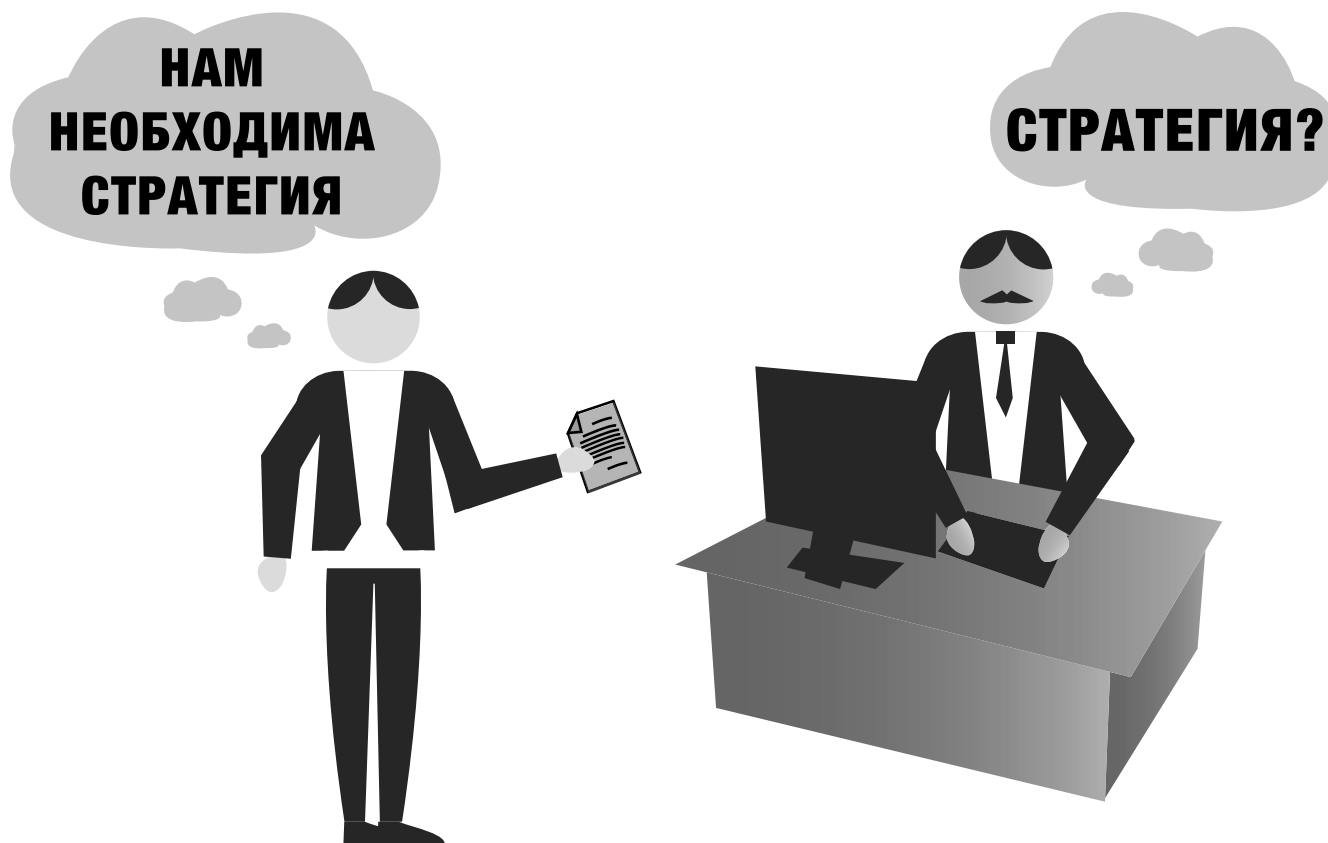
В случае, если поселение выступает как самостоятельный субъект, участвующий в каких-либо программах поддержки, условием участия в которых оговорено наличие своей стратегии. Такие программы бывают у некоторых институтов развития, федеральных или региональных органов власти, международных банков, таких как Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития.

КАК ЧАСТО НАДО РАЗРАБАТЫВАТЬ/ОБНОВЛЯТЬ СТРАТЕГИЮ?

Необходимо ежегодно анализировать ход реализации стратегии и показатели, которые служат индикаторами необходимости обновления, отражая существенные изменения внешних условий. Как правило, стратегия корректируется раз в три года, а раз в шесть лет существенно обновляется. План мероприятий по реализации стратегии в соответствии с принципом «скользящего планирования» обновляется ежегодно и продляется на один год.

КАКОВЫ ХАРАКТЕРИСТИКИ ХОРОШЕЙ СТРАТЕГИИ?

Хорошая муниципальная стратегия должна быть амбициозной, концентрирующей усилия вокруг одного или нескольких приоритетных флагманских проектов, снабженной продуманным механизмом реализации и мониторинга; разработанной под руководством главы поселения совместно с ключевыми участниками развития, понятой и принятой местным сообществом.



2. ЧТО ГОВОРИТ ЗАКОН: ПРАВОВЫЕ РАМКИ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

КАКИЕ ЗАКОНЫ РЕГУЛИРУЮТ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИИ?

Перечень наиболее важных законодательных и иных нормативно-правовых актов по вопросам стратегического, пространственного и финансового планирования в РФ выглядит так:

- Бюджетный кодекс РФ — **правовые основы и подходы к регулированию бюджетного процесса и финансового планирования;**
- Градостроительный кодекс РФ — **правовые основы и подходы к регулированию вопросов территориального планирования;**
- Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» — **правовые основы и подходы к регулированию вопросов стратегического планирования.**

БУКВА ЗАКОНА: ВЫДЕРЖКИ ИЗ 172-ФЗ, КАСАЮЩИЕСЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ¹

1. Стратегическое планирование в Российской Федерации (далее — стратегическое планирование)

осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и **уровне муниципальных образований.**

2. Правовое регулирование стратегического планирования <...> осуществляется в соответствии с федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, **муниципальными нормативными правовыми актами.**

3. **Муниципальное управление** — деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития.

4. **Стратегия социально-экономического развития муниципального образования** — документ стратегического планирования, определяющий цели

¹ Выделения в выдержках из текста закона сделаны авторами брошюры.

и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период.

5. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования — документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период.

6. Муниципальная программа — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

7. К полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся:

- 1) 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;
- 2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования **по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;**
- 3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;
- 4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

8. Участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

9. К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;

5) муниципальная программа.

10. СТАТЬЯ 39. Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования:

1. Документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса **в муниципальных районах и городских округах**, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

2. По решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться **в муниципальных районах и городских округах** стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

11. В соответствии с требованиями к порядку разработки, утверждения (одобрения) и содержанию документов стратегического планирования, установленными настоящим Федеральным законом, последовательность и порядок разработки документов стратегического планирования и их содержание определяются **<...> на уровне муниципального образования органами местного самоуправления**, определенными в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами.

ТРАКТОВКА 172-ФЗ: КАКИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТЫ МОГУТ (ДОЛЖНЫ) ЗАНИМАТЬСЯ СТРАТЕГИЧЕСКИМ ПЛАНИРОВАНИЕМ?

Появление в 172-ФЗ упоминания муниципального уровня — принципиальный момент. В связи с этим было даже изменено первоначальное название закона, который в проекте назывался «**О государственном** стратегическом планировании...» и должен был касаться только уровня государственного управления, не затрагивая уровень местного самоуправления.

Муниципалитеты боролись за свое место в 172-ФЗ, но теперь не все из них довольны тем, как это место обозначено.

Все ли муниципальные образования могут разрабатывать стратегические документы? Статьей 39 определено, что по решению органов местного самоуправления документы стратегического планирования могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах. А что поселения?

Эксперты Фонда «Институт экономики города» так комментируют ситуацию: «Нормы 172-ФЗ распро-

страняются на муниципальные образования как таковые, без деления их на типы (городские округа, муниципальные районы, поселения). Единственное исключение составляет статья 39, в которой право самостоятельно принимать решения о разработке стратегий и планов мероприятий по реализации стратегий, предоставлено органам местного самоуправления не муниципальных образований вообще, а муниципальных районов и городских округов. Поселения в этой статье не упоминаются.

Эта коллизия может трактоваться двумя способами:

- для поселений, в отличие от городских округов и муниципальных районов, разработка стратегий и планов по их реализации является обязательной;
- поселения вообще не имеют права разрабатывать стратегии и планы по их реализации.

Как показали обсуждения 172-ФЗ на различных мероприятиях, многие представители юридических служб муниципальных образований склоняются к первой трактовке. Однако согласно комментариям представителей федеральных органов, ответственных за разработку 172-ФЗ, справедливой является вторая трактовка. Вопрос о подготовке стратегий на уровне поселений должен решаться органами государственной власти субъектов Российской Федерации и отражаться в соответствующих нормативных правовых актах¹.

В соответствии с законом 172-ФЗ с 1 декабря 2015 г. начал заполняться реестр документов стратегического планирования, созданный Минэкономразвития России в государственной автоматизированной информационной системе «Управление»². В данный реестр предусмотрено включение следующих видов документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне муниципального образования (включая уровень поселений)³: стратегия социально-экономического развития муниципального образования; прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный периоды; бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования; муниципальная программа. Это может служить косвенным подтверждением того, что городские и сельские поселения могут заниматься стратегическим планированием на тех же основаниях, что и муниципальные районы, и городские округа.

¹ Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне. Фонд «Институт экономики города». 2015. С. 7–8. www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/4129_import.pdf.

² С 1 декабря 2015 года начинает работу реестр документов стратегического планирования // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategicdev/2015301102.

³ Порядок присвоения уникального реестрового номера документа стратегического планирования и структура уникального реестрового номера документа стратегического планирования утверждены приказом Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 г. № 832.

⁴ Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан. mert.tatarstan.ru/rus/file/corrupt/corrupt_9097.pdf.

КАК РЕГУЛИРУЕТСЯ МУНИЦИПАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ С УРОВНЯ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ?

К середине 2016 года в большинстве регионов РФ были приняты законы о стратегическом планировании. В целом региональные законы о стратегическом планировании мало чем отличаются как от 172-ФЗ, так и друг от друга. Во многих региональных законах упоминания о стратегическом планировании на муниципальном уровне нет вообще.

Региональные законы, которые содержат статьи о стратегировании в муниципалитетах, тоже большой ясности не вносят. Нам до сих пор не встретился региональный закон, в котором что-то определенное говорилось бы о стратегировании на уровне поселений.

В Татарстане не только принят закон о стратегическом планировании, но и разработаны Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан⁴. Но и здесь, даже судя по названию, не идет речи о стратегиях поселений.

В ЧЕМ РАЗНИЦА МЕЖДУ КОМПЛЕКСНОЙ ПРОГРАММОЙ И СТРАТЕГИЕЙ?

В законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями на 15 февраля 2016 года), как и было ранее, предусмотрены планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования. В 172-ФЗ в закрытом перечне документов стратегического планирования такие программы не упоминаются. Это означает, что планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования можно разрабатывать, но в единый реестр документов стратегического планирования их включать не будут. По сути, аналогом среднесрочной программы комплексного социально-экономического планирования становится план мероприятий по реализации стратегии. Муниципальные образования вправе сами решать, разрабатывать ли комплексные программы или переходить на систему документов стратегического планирования, предусмотренную 172-ФЗ.

КАКИЕ ПЛАНОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ ОБЯЗАНЫ ИМЕТЬ ПОСЕЛЕНИЯ?

В таблице и на рисунке сведены воедино из четырех федеральных законов упоминания документов социально-экономического, территориального и бюджетного планирования, которые могут/должны быть приняты по решению органов МСУ на уровне поселений:

- 1) Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с изменениями на 15 февраля 2016 года (131-ФЗ);
- 2) Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ с изменениями на 30 декабря 2015 года, редакция, действующая с 10 января 2016 года (ГК);
- 3) Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ с изменениями на 30 марта 2016 года (БК);
- 4) Закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» (172-ФЗ).

131-ФЗ	ГК	БК	172-ФЗ
Бюджет городского поселения, сельского поселения, городского округа, муниципального района		Бюджет муниципального образования (местный бюджет)	
		Прогноз основных характеристик консолидированного бюджета на очередной финансовый год и плановый период либо утвержденный среднесрочный финансовый план	Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период
		Основные направления бюджетной политики и основные направления налоговой политики	
		Прогноз социально-экономического развития	Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период
Генеральный план городского поселения, сельского поселения, городского округа	Генеральный план поселения, городского округа		
Правила землепользования и застройки			
Документация по планировке территории	Документация по планировке территории		
Схема территориального планирования муниципального района	Схема территориального планирования муниципального района		
Правила благоустройства территории			
			Стратегия социально-экономического развития муниципального образования
Планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования			План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования
		Муниципальная программа	Муниципальная программа
Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры	Программы комплексного развития транспортной инфраструктуры		
Программы комплексного развития транспортной инфраструктуры	Программы комплексного развития транспортной инфраструктуры		
Муниципальные программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности			

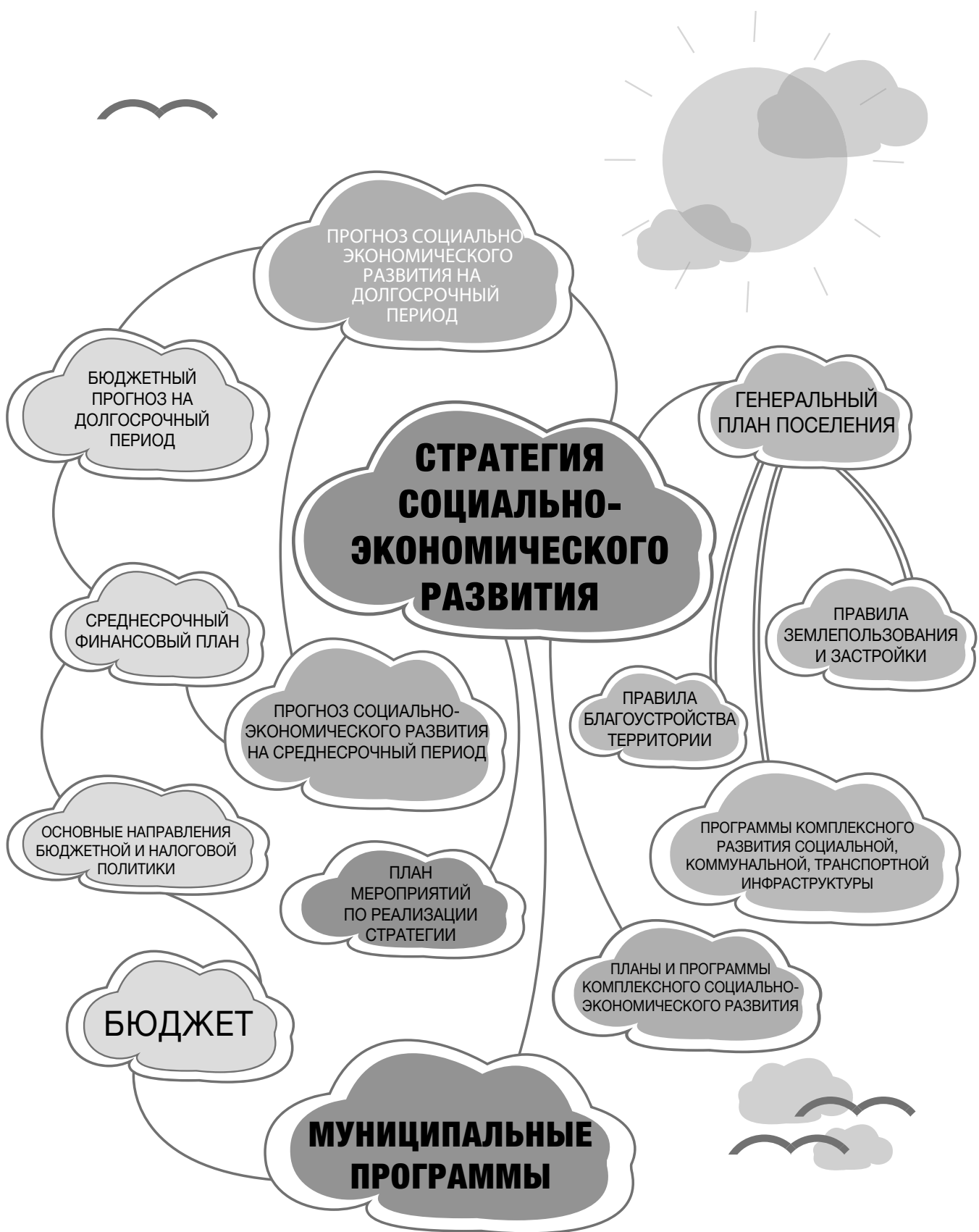


Рисунок. Документы бюджетного, социально-экономического и территориального планирования поселения

3. КАК РАЗРАБОТАТЬ ХОРОШУЮ СТРАТЕГИЮ

КАКИЕ РАЗДЕЛЫ ВКЛЮЧАЕТ СТРАТЕГИЯ?

Стратегия обычно включает следующие разделы:

- преамбула (формулирование побудительных причин к разработке, определение целей — для кого и для чего разработана стратегия);
- стратегический анализ (анализ внутренней и внешней среды, конкурентный анализ, сравнение с аналогами и т. д.);
- видение будущего, миссия и цели развития;
- стратегические направления, объединяющие мероприятия, направленные на достижение поставленных целей;
- флагманские проекты;
- механизм управления реализацией, система мониторинга и корректировки.

Как отдельный документ оформляется план мероприятий по реализации стратегии.

КАК ОРГАНИЗОВАТЬ РАБОТУ НАД СТРАТЕГИЕЙ?

Стратегическое планирование как особый процесс требует профессионального управления, основанного на идеологии проектного подхода. В обобщенном виде процесс стратегического планирования организуется в три стадии:

Подготовительная стадия включает три этапа: 0. Инициация разработки. 1. Проектирование процесса планирования. 2. Формирование процесса стратегического планирования.

Стадия разработки включает четыре этапа: 3. Стратегический анализ. 4. Целеполагание (описание желаемого состояния, формулирование целей и задач. 5. Определение направлений действий и флагманских проектов. 6. Утверждение (одобрение) стратегии.

Стадия реализации включает два этапа 7. Создание предпосылок для реализации. 8. Реализация и мониторинг.

СКОЛЬКО ВРЕМЕНИ НУЖНО ДЛЯ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ?

В зависимости от интенсивности работы и имеющихся ресурсов — от трех до девяти месяцев.

ЧТО ТАКОЕ ТЕХНОЛОГИЯ КРЭП?

На каждом из этапов работы над стратегией можно выделить 4 линии деятельности, равно необходимые для успеха стратегического планирования. Технология, увязывающая эти линии деятельности, была разработана Леонтьевским центром и получила название КРЭП®:

ТЕХНОЛОГИЯ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА (ТЕХНОЛОГИЯ КРЭП®)

ЛИНИЯ	ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
 КООРДИНАЦИЯ	<ul style="list-style-type: none">● Деятельность по управлению процессом стратегического планирования: организация, фиксация, легитимация, финансирование● Субъект — координационный центр (группа, проектное бюро)
 РАЗРАБОТКА	<ul style="list-style-type: none">● Творческий процесс выдвижения идей, обсуждения и выработки согласованных решений самими стейкхолдерами. Для этого создаются проектные площадки, объединяющие стейкхолдеров рабочие группы, в которых и происходит разработка стратегического плана● Субъект — стейкхолдеры при поддержке экспертов
 ЭКСПЕРТИЗА	<ul style="list-style-type: none">● Обеспечение условий для продуктивной деятельности стейкхолдеров: подбор фактического и статистического материала, модерирование обсуждений, фиксация и обработка результатов обсуждений, оценка выдвигаемых проектов, содействие в выборе из имеющихся альтернатив, подготовка итоговых текстов стратегии. Для этой деятельности целесообразно привлечение внешнего консультанта● Субъект — экспертные группы
 ПРОДВИЖЕНИЕ	<ul style="list-style-type: none">● Информирование и вовлечение стейкхолдеров и общественности в процесс разработки, обсуждения и реализации стратегии. Организация общественных обсуждений, работа со СМИ, маркетинг и презентация стратегии и стратегических проектов● Субъект — группа продвижения (пресс-секретарь)

ДЕЙСТВИЯ, КОТОРЫЕ НУЖНО ОСУЩЕСТВИТЬ НА КАЖДОМ ЭТАПЕ В РАЗРЕЗЕ УКАЗАННЫХ ЛИНИЙ (ДОРОЖНАЯ КАРТА), ОПИСАНЫ ДАЛЕЕ

СТАДИЯ — ПОДГОТОВКА. ЭТАП 0 — ИНИЦИАЦИЯ





Осознание необходимости разработки стратегии. Формирование инициативной группы, проведение совещаний и консультаций с людьми, заинтересованными в разработке стратегии. Определение лидера, ведущих участников. Обучение ведущей группы.

РЕЗУЛЬТАТЫ ЭТАПА: лидер, ведущая группа заинтересованных экспертов и менеджеров



ЭТАП 1

СТАДИЯ — ПОДГОТОВКА ЭТАП 1 — ПРОЕКТИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ





 К1	Определение цели стратегического планирования и целевых групп, структуры, ответственной за разработку стратегии, процедуры разработки, статуса и порядка утверждения стратегии
 Р1	Разработка начинается с этапа 2
 Э1	Изучение опыта стратегического планирования. Определение методических подходов к стратегическому планированию
 П1	Формирование общественного мнения в поддержку необходимости стратегического планирования. Разработка программы вовлечения общественности

РЕЗУЛЬТАТЫ ЭТАПА: текст (возможно, НПА), фиксирующий общие принципы работы над планом, включая финансирование и лидерство. Программа вовлечения общественности и PR-сопровождения разработки



ЭТАП 2





СТАДИЯ — ПОДГОТОВКА ЭТАП 2 — ФОРМИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ

 К2	Выявление и вовлечение стейкхолдеров. Формирование организационной структуры разработки, включающей максимально возможное количество стейкхолдеров, создание рабочих групп и проектных площадок. Создание системы управления разработкой, подбор экспертов и координаторов (из числа сотрудников МСУ, волонтеров и консультантов)
 Р2	Интервью и дискуссии, обсуждение методических подходов, концепции стратегии и организационной структуры. Стартовый семинар для ознакомления стейкхолдеров и местного сообщества с подходом к разработке. Конференция по утверждению положения о стратегическом планировании и обсуждению концепции стратегии
 Э2	Обработка результатов интервью и дискуссий. Подготовка материалов для обсуждения и проектов решений для конференций. Формирование первичных материалов для стратегического анализа, изучение контекста развития и конкурентных возможностей
 П2	Разработка дизайна, символики стратегического планирования. Обзорные и проблемные публикации в СМИ. Создание сайта или страницы в Интернете, в социальных сетях

РЕЗУЛЬТАТЫ ЭТАПА: сформированы рабочие группы. Приняты положение о стратегическом планировании и концепция стратегии





ЭТАП 3

СТАДИЯ — РАЗРАБОТКА ЭТАП 3 — СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

 К3	Выдача заданий координаторам рабочих групп и экспертам. Методическое руководство работой экспертов, комиссий и рабочих групп. Организация заседаний и конференций. Проведение заседания/мероприятия для одобрения результатов анализа
 Р3	Работа тематических комиссий/проектных площадок: проведение проектных сессий для сканирования внешней и внутренней среды, выявления возможных направлений развития и оценки ресурсов; SWOT-анализ; разработка и ранжирование сценариев развития поселения. Обсуждение и фиксация итогов стратегического анализа
 Э3	Проведение аналитических работ по диагностике социально-экономического развития. Подготовка материалов для обсуждения. Модерирование дискуссий и проектных сессий. Оформление результатов работы. Подготовка текста аналитического раздела стратегии
 П3	Опросы населения. Проблемные публикации в СМИ. Ведение дискуссий в Интернете. Конкурс сочинений старшеклассников и рисунков младших школьников на тему «Каким я вижу будущее поселения»
РЕЗУЛЬТАТЫ ЭТАПА: одобренная первая редакция текста аналитического раздела стратегии	

ЭТАП 4





СТАДИЯ — РАЗРАБОТКА ЭТАП 4 — ВЫБОР ЦЕЛИ И НАПРАВЛЕНИЙ

 К4	Выдача заданий координаторам рабочих групп и экспертам. Методическое руководство работой экспертов, комиссий и рабочих групп. Организация заседаний и конференций. Проведение заседания/мероприятия для обсуждения и одобрения видения будущего, миссии, системы целей и основных направлений
 Р4	Работа тематических комиссий/проектных площадок: формулировка миссии, видения, главной цели, целей и задач развития; выбор главной цели развития и стратегических направлений. Обсуждение и фиксация системы целей и стратегических направлений
 Э4	Подготовка материалов для обсуждения. Модерирование дискуссий и проектных сессий. Оформление результатов работы. Подготовка текста целевого раздела стратегии
 П4	Пресс-конференции. Публикации в СМИ. Поддержание дискуссий в Интернете, конкурс на лучшую формулировку миссии. Молодежные дискуссии. Публикация проектов готовых разделов стратегии для обсуждения. Организация общественного обсуждения и дискуссий
РЕЗУЛЬТАТЫ ЭТАПА: одобренная первая редакция текста целевого раздела стратегии	



ЭТАП 5

СТАДИЯ — РАЗРАБОТКА ЭТАП 5 — ФОРМИРОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ (ПРОЕКТОВ И МЕРОПРИЯТИЙ)





 К5	Выдача заданий координаторам рабочих групп и экспертам. Методическое руководство работой экспертов, комиссий и рабочих групп. Организация заседаний и конференций. Проведение заседания/мероприятия для одобрения первой редакции стратегии
 Р5	Работа тематических комиссий/проектных площадок: определение приоритетных стратегических направлений; формирование системы задач и мероприятий плана действий по реализации стратегии; проработка проектов, обеспечивающих продвижение по стратегическим направлениям
 Э5	Подготовка материалов для обсуждения. Модерирование дискуссий и проектных сессий. Экспертное ранжирование мероприятий и проектов. Содействие в обосновании мероприятий и проектов. Оформление результатов работы. Подготовка первой редакции базовой версии стратегии
 П5	Пресс-конференции. Публикации в СМИ. Поддержание дискуссий в социальных сетях. Молодежные дискуссии. Организация общественных слушаний, обсуждений и дискуссий

РЕЗУЛЬТАТЫ ЭТАПА: одобренная для широкого обсуждения первая редакция стратегии



ЭТАП 6





СТАДИЯ — РАЗРАБОТКА ЭТАП 6 — ПРИНЯТИЕ СТРАТЕГИИ

 К6	Методическое руководство работой экспертов, комиссий и рабочих групп. Организация заседаний и конференций. Организация внешней экспертизы стратегии. Подготовка и проведение заседания органа МСУ для утверждения стратегии. Оформление итогового текста
 Р6	Работа тематических комиссий/проектных площадок: проведение открытых заседаний с обсуждением поступивших замечаний и предложений; доработка и согласование текста стратегии. Проведение публичной конференции для обсуждения проекта стратегии
 Э6	Систематизация и анализ поступающих замечаний и предложений, подготовка проектов решений комиссий. Редактирование текста базовой версии стратегии с учетом решений тематических комиссий
 П6	Публикация первой редакции стратегии в Интернете. Организация общественных слушаний, обсуждения и дискуссий с участием населения, администрации, депутатов, общественных организаций и пр. Публикация популярного изложения стратегии в СМИ

РЕЗУЛЬТАТЫ ЭТАПА: официально утвержденная стратегия





ЭТАП 7

СТАДИЯ — РЕАЛИЗАЦИЯ ЭТАП 7 — РАЗРАБОТКА ПЛАНА МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

 К7	Методическое руководство работой экспертов, комиссий и рабочих групп. Организация разработки и утверждения плана мероприятий по реализации стратегии. Организация разработки и утверждения методики мониторинга реализации, включающей процедуры обновления стратегии
 Р7	Работа тематических комиссий/проектных площадок: определение ожидаемых результатов и значений целевых индикаторов по этапам реализации, состава муниципальных программ, комплексов мероприятий, сроков реализации, источников финансирования, участников и ответственных исполнителей
 Э7	Экспертное ранжирование приоритетов реализации. Определение принципов участия поселения в разработке стратегических документов муниципального района. Подготовка плана мероприятий по реализации стратегии. Разработка проекта методики мониторинга реализации стратегии
 П7	Подготовка базовой и презентационной версий стратегии. Размещение информации в Интернете, в том числе на сайте «Регионы и города — стратеги» city-strategy.ru . Участие в Форуме стратегов www.forumstrategov.ru
РЕЗУЛЬТАТЫ ЭТАПА: план мероприятий по реализации стратегии. Организационные структуры, ответственные за реализацию. Методика мониторинга	

ЭТАП 8

СТАДИЯ — РЕАЛИЗАЦИЯ ЭТАП 8 — РЕАЛИЗАЦИЯ И МОНИТОРИНГ

 К8	Координация работ по мониторингу. Ведение базы данных о выполнении задач и проведении мероприятий. Контроль и стимулирование деятельности рабочих групп, ответственных за реализацию отдельных задач и проектов. Организация и проведение заседаний органа МСУ для рассмотрения отчетов о ходе реализации стратегии
 Р8	Работа тематических комиссий/проектных площадок: обсуждение деятельности рабочих групп, ответственных за реализацию отдельных задач и проектов; проверка соответствия поставленных целей реальной ситуации, оценка прогресса в достижении поставленных целей, внесение корректив. Проведение конференции для обсуждения хода реализации стратегии
 Э8	Мониторинг внешнего контекста развития. Подготовка аналитических записок по результатам мониторинга реализации отдельных направлений. Ведение базы статистических индикаторов реализации. Проведение отдельных исследований для оценки хода реализации по направлениям
 П8	Продвижение стратегических проектов к целевым группам. Подготовка и публикация обзоров хода реализации. Организация общественных обсуждений хода реализации. Публикации в СМИ по итогам мониторинга. Поддержание сайта, публикация ежегодного буклета «Стратегия реализуется»
РЕЗУЛЬТАТЫ ЭТАПА: реализуемые проекты и программы. Результаты мониторинга	

КАК ПРОВЕСТИ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ?

Удобным инструментом стратегического анализа является SWOT-анализ (аббревиатура английских слов strong — сила, weakness — слабость, opportunities — возможности, threats — угрозы). Используя этот метод, необходимо, с одной стороны, выявить собственные сильные и слабые стороны (внутренняя среда), а с другой — определить возможности и угрозы, содержащиеся во внешней среде. На следующем этапе проводится классификация сильных и слабых сторон на те, которые могут быть наилучшим образом реализованы с учетом имеющихся внешних возможностей, и те, которые нуждаются в укреплении или перестают быть сильными с учетом внешних угроз. Главная задача стратегического анализа — найти те сильные стороны, которые обеспечивают уникальность конкурентных преимуществ с учетом благоприятных возможностей внешней среды.

ЧТО ТАКОЕ МИССИЯ ПОСЕЛЕНИЯ, И ЗАЧЕМ ЕЕ ФОРМУЛИРОВАТЬ?

Миссия — это краткая формулировка уникальной роли поселения во внешней среде, ориентированная на перспективу и опирающаяся на реальные предпосылки. В миссии раскрываются главная идея, смысл и предназначение существования поселения. Формулировка миссии должна быть тщательно продумана, так как ее роль — обеспечивать устойчивость, стабильность и ясность конечной цели развития поселения. Миссия должна определять картину желаемого будущего поселения, которая понимается, поддерживается и реализуется населением, а также государственными и частными инвесторами. Миссия обращена прежде всего во внешнюю среду. Она более долговременна, нежели главная цель стратегии, часто связана с экономико-географическим и геополитическим положением, может не меняться от стратегии к стратегии, не имеет, как правило, количественной определенности. Относится не к стратегии, а к поселению.

ЧТО ТАКОЕ ДЕРЕВО ЦЕЛЕЙ И ГЛАВНАЯ ЦЕЛЬ СТРАТЕГИИ?

Дерево целей — это структурированная, построенная по иерархическому принципу (распределенная по уровням) совокупность целей, в которой выделены генеральная цель («вершина дерева») и подчиненные ей подцели первого, второго и последующих уровней («ветви дерева»). Название «дерево целей» связано с тем, что схематически представленная совокупность распределенных по уровням целей напоминает по виду перевернутое дерево.

Главная цель — атрибут конкретной стратегии развития города с определенными временными рамками. В отличие от миссии, она обращена, как правило, внутрь общества и описывает его желаемое состояние к концу периода через систему показателей, характеризующих качество жизни и конкурентные позиции экономики.

КАК ПРАВИЛЬНО СФОРМУЛИРОВАТЬ ЗАДАЧИ?

Для описания задач рекомендуется выполнять набор из пяти требований, обозначаемый английской аббревиатурой SMART, а именно, задачи должны быть:

- Specific — конкретные;
- Measurable — измеряемые, снабженные индикаторами выполнения;
- Accurate — точные;
- Relevant — актуальные, увязанные с целями;
- Time bound — привязаны к срокам.

ЧТО ТАКОЕ ФЛАГМАНСКИЙ ПРОЕКТ?

Проект — комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального продукта или услуги в условиях временных и ресурсных ограничений. Флагманским проектом стратегии называется проект, дающий существенный толчок развитию поселения, открывающий новые возможности, влекущий за собой другие проекты. Например, реконструкция знакового исторического памятника и создание на его основе туристической активности; строительство/ремонт моста или участка дороги, существенно улучшающие транспортную доступность; обустройство центра поселения и т. п.

4. СОВЕТЫ НАЧИНАЮЩИМ

РАЗРАБАТЫВАТЬ ЛИ СТРАТЕГИЮ ПОСЕЛЕНИЯ И В КАКОМ ФОРМАТЕ?

На этот вопрос может ответить только орган МСУ вместе с активными гражданами и бизнесом. Можно уклониться от разработки, но тогда есть риск что-то упустить — оказаться менее инвестиционно привлекательными или конкурентоспособными на фоне поселений, которые разработают стратегии. Можно заняться стратегией, но в условиях недостатка квалификации и ресурсов сделать документ, который скорее отпугнет тех, на кого он ориентирован. Можно сделать хороший документ, но не найти ресурсов для его реализации, и усилия будут потрачены впустую.

Что нам кажется бесспорным:

- а) любому поселению необходимо участвовать в разработке стратегии муниципального района/городского округа, на территории которого находится поселение;
- б) для этого нужно хорошо понимать долговременные нужды и интересы поселения, которые необходимо отразить в стратегии района/округа;
- в) а для этого полезно хотя бы раз в год проводить стратегические сессии, в ходе которых органы МСУ вместе с активными гражданами могут проявить и сформулировать идеи для развития поселения. Для проведения таких сессий полезно привлекать опытных ведущих (модераторов), которые умеют организовывать совместную творческую работу.

Оформлять стратегию как отдельный документ, на наш взгляд, целесообразно, если:

- в поселении имеются специалисты необходимой квалификации или есть возможность привлечь консультантов;

- у поселения есть перспективные проекты развития, к которым нужно привлечь внимание инвесторов и властей муниципального района, региона и федерации;
- намечаются серьезные преобразования во внешней среде, существенно изменяющие условия существования и развития поселения;
- есть возможность включиться в программы финансирования, условием участия в которых является наличие собственной стратегии;
- есть угроза утраты поселения и готовность бороться за его сохранение.

КАК СЛЕДИТЬ ЗА НОВОСТЯМИ

Ежедневные новости по всем аспектам стратегического планирования размещаются на портале Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре: www.stratplan.ru

Новые документы стратегического планирования всех уровней размещаются в ГАИС «Управление»: gasu.gov.ru/stratplanning

Официальные документы на сайте Минэкономразвития РФ:

economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategic_planning/regulation

ГДЕ УЗНАТЬ БОЛЬШЕ

На сайте Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре StratPlan.ru в разделе Публикации РЦСП www.stratplan.ru/materials можно скачать файлы нескольких полезных изданий, которые помогут сориентироваться в **практических вопросах**:

- Какой должна быть хорошая муниципальная стратегия: Материалы конкурса городских стратегий — 2014 / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2015. 72 с.
- Муниципальные стратегии: десять лет спустя / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2011. 136 с.
- Стратегирование 2010: лидеры рынка / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2010. 72 с.

Много реальных стратегий разных лет собрано на сайте «Регионы и города — стратеги»: city-strategy.ru.

Для муниципальных стратегов написана брошюра Института экономики города:

- Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне. Фонд «Институт экономики города», 2015. 30 с. www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/4129_import.pdf.

Более широкий круг вопросов, включая теоретические, рассмотрен в следующих источниках:

- *Селиверстов В. Е.* Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике / В. Е. Селиверстов. Новосибирск: Ин-т экон. и орг. промышл. произв. Сиб. отделения РАН, 2013.
- Модернизация России: территориальное изменение. СПб: Алетейя, 2011. 328 с.
- *Харченко К. В.* Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии: Учеб. пособ. Белгород, 2009. 304 с.
- Лекции по экономике города и муниципальному управлению. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. 340 с.
- Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2004. 288 с.

С обзором стратегий зарубежных городов всех континентов можно познакомиться в книге

- Policy paper on urban strategic planning: Local leaders preparing for the future of our cities. 2010. 138 p. www.cities-localgovernments.org.

Огромное количество докладов и презентаций по теме стратегического планирования накоплено на сайте Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России», который проходит ежегодно с 2002 года (см. раздел «История Форума»).

- Сайт Форума стратегов forumstrategov.ru.

КУДА ОБРАТИТЬСЯ ЗА КОНСУЛЬТАЦИЯМИ

Ниже приведен далеко не полный список организаций, имеющих долговременный опыт разработок стратегий для городов и регионов.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР «ЭКСПЕРТ» (до 2015 года — Аналитический центр «Эксперт-Урал») осуществляет экспертно-аналитическую поддержку решений, принимаемых органами исполнительной власти и местного самоуправления субъектов РФ, компаниями, научно-образовательными организациями в области экономического, социального, научно-технологического развития.

Сайт: www.acexpert.ru

АНО «УРБЭКС РАЗВИТИЕ» действует с 1992 года. Направления работы: государственное и муниципальное управление (стратегическое развитие регионов и муниципальных образований); развитие отдельных отраслей и сфер жизнедеятельности (на различных уровнях); корпоративное управление (стратегическое развитие, постановка системы управления и др.).

Сайт: www.urbeks.ru

ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ создан в 2011 году как научное подразделение Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Занимается проведением исследований в области территориального и стратегического планирования, подготовкой стратегических документов регионального развития, разработкой проектов и финансово-экономических моделей инновационно-инвестиционного и градостроительного развития территорий, в том числе производственного назначения, разработкой проектов туристических кластеров и стратегий развития туризма регионально- и муниципального уровней и др.

Сайт: irsup.hse.ru

ИНСТИТУТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ — негосударственный финансово-экономический аналитический центр, специализирующийся в области управления государственными и муниципальными финансами, бюджетного федерализма, регионального и муниципального развития.

Сайт: www.irof.ru

ИНСТИТУТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ «УРБАНИКА» создан в 2009 году и специализируется на разработке документов долгосрочного социально-экономического и градостроительного планирования в сферах муниципального/государственного управления и деvelopeмента.

Сайт: urbanica.spb.ru

МЦСЭИ «ЛЕОНТЬЕВСКИЙ ЦЕНТР» создан в 1991 году по инициативе экономиста — лауреата Нобелевской премии В. В. Леонтьева и мэра Санкт-Петербурга А. А. Собчака. Оказывает консультационно-методическую помощь региональным и местным властям в разработке программ социально-экономического развития и эффективных механизмов стратегического управления.
Сайт: www.leontief-centre.ru

На базе Леонтьевского центра работает Ресурсный центр по стратегическому планированию.
Сайт: www.stratplan.ru

РЕГИОН-ЭКСПО с 2002 года реализует международные и региональные проекты, направленные на создание институциональных условий для эффективного регионального развития. Специализируется на разработке документов планирования для муниципальных районов и поселений.
Сайт: www.region-expo.ru

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА» — негосударственная и некоммерческая организация, созданная в 1995 году в Москве. Миссия Института — анализ и содействие социально-экономическому развитию городов и регионов. ИЭГ — один из ведущих аналитических центров, занимающийся комплексными исследованиями процессов, происходящих в стране в целом и в отдельных российских регионах и муниципалитетах.
Сайт: urbaneeconomics.ru

ФОНД «ЦЕНТР СТРАТЕГИЧЕСКИХ РАЗРАБОТОК «СЕВЕРО-ЗАПАД» учрежден в Санкт-Петербурге в 2000 году. ЦСР «Северо-Запад» имеет опыт исследовательской и консультационной работы более чем в 60 городах и регионах России.
Сайт: csr-nw.ru

AV GROUP с 1998 года помогает своим клиентам обеспечить лидерство в конкурентной борьбе и устойчивый рост. Под управлением членов команды AV привлечены инвестиции, превышающие несколько миллиардов долларов.
Сайт: av-group.ru

STRATEGY PARTNERS GROUP («СТРАТЕДЖИ ПАРТНЕРС ГРУПП», ЗАО «СПГ») — российский стратегический консультант, ведущий свою историю с 1994 года. Оказывает содействие в проведении преобразований, способствующих эффективному использованию интеллектуальных, материальных и финансовых ресурсов для обеспечения лидерства в конкурентной борьбе и устойчивого роста.
Сайт: strategy.ru

КАК НАЙТИ ДЕНЬГИ НА РАЗРАБОТКУ СТРАТЕГИИ

В сохранении и процветании поселения, помимо жителей и органов МСУ, заинтересован бизнес, работающий на территории, в том числе Сбербанк России, Почта России, новый Почта банк. Подобные организации могут поддержать разработку стратегии.

ФОНД ПЕРСПЕКТИВА. В соответствии с распоряжением Президента РФ от 05.04.2016 № 68-рп в 2016 году Фонд «Перспектива» является грантооператором для гражданских инициатив в малых городах и сельских территориях. Тематика гранта: реализация социально значимых проектов, направленных на развитие институтов гражданского общества в малых городах и сельской местности; поддержка краеведческой работы; сохранение народных культурных традиций (в том числе народных промыслов и ремесел); профориентация молодежи в малых городах и сельской местности; развитие диалога между властью и обществом; развитие и укрепление институтов местного самоуправления.
Сайт: grants.oprf.ru/grants2016-1/operators/perspektiva

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

СТРАТЕГИИ МАЛЫХ

ГОРОДОВ ЗА РУБЕЖОМ¹

Ниже описаны четыре истории успешной реализации стратегий экономического развития малых городов США. Все описанные стратегии были нацелены на восстановление экономики городов, оказавшихся по разным причинам в трудной ситуации и переживавших существенный экономический спад и отток населения.

Документы стратегического развития городов США и Европы отличаются от документов российских городов нацеленностью на достижение ограниченного количества четко сформулированных целей и решение задач, соразмерных с масштабом поселений. Поэтому почти всегда можно кратко сказать, о чем именно стратегия города, и оценить результаты ее реализации.

Стратегии малых городов четко ориентированы в первую очередь на использование местных возможностей и ресурсов. В последние годы при разработке стратегий развития малых городов США, которые были успешно реализованы, применялись следующие подходы, которые могут быть использованы и российскими поселениями:

1. Определение сильных сторон и имеющихся активов города — именно на их усиление

и продвижение должна быть нацелена стратегия. К таким активам могут относиться природные условия, создающие возможности для отдыха и туризма, интересные объекты в центре города, исторические и природные памятники.

2. Вовлечение в разработку стратегии всех стейкхолдеров города: жителей, бизнеса и др. Совместное формирование видения будущего и определение целей развития, отражающих реальные потребности города, способствуют включению в процесс реализации стратегии максимального количества участников, которые будут считать ее действительно своей, а не спущенной сверху.

3. Использование возможностей получить внешнее финансирование. Даже небольшие суммы, привлеченные для реализации стратегии, помогут продемонстрировать успех выбранной стратегии, а значит, повысить интерес частных инвесторов к городу.

4. Предоставление льгот, которые стимулируют инвестиции для перестройки экономики города. Необходимо упростить инвестирование в экономику города, что поможет привлечь инвесторов, заинтересованных в долгосрочных перспективах развития.

¹ How Small Towns and Cities Can Use Local Assets to Rebuild their Economies: Lessons from Successful Places. May 2015. This report was prepared by the U.S. Environmental Protection Agency's (EPA) Office of Sustainable Communities with the assistance of CH2M Hill and Smart Growth America under contract number EP-W-11-011. www.epa.gov/smartgrowth.

5. Развитие сотрудничества как в пределах города, так и с другими поселениями региона. Сотрудничество необходимо, чтобы достичь совместно сформулированных целей развития всего региона; каждый город может усилить ресурсы региона в целом на благо региона и городов в отдельности.

6. Поддержание чистой и благоприятной для здоровья окружающей среды позволит привлечь больше инвестиций и создать новые рабочие места.

Все города, и большие, и малые, переживают смену технологий, отраслей промышленности, изменения в структуре землепользования. Экономически гибкие (устойчивые) города легче адаптируются к переменам и даже могут кардинально изменить свою экономическую базу. Малым городам это делать труднее, поскольку они в большей степени зависят только от одной отрасли промышленности или одной сферы экономики, а также не обладают достаточной инфраструктурой и трудовыми ресурсами, необходимыми, чтобы справиться со сложными экономическими и социальными проблемами. Как результат, наблюдается отток жителей из городов, что приводит к еще большему ослаблению экономической базы и снижению уровня жизни. Малые

города не могут предложить инвесторам условий и налоговых льгот на уровне крупных городов, поэтому проигрывают в конкуренции за привлечение предприятий и трудовых ресурсов.

В то время как большинство стратегий экономического развития нацелены на привлечение нового бизнеса, есть примеры успешных стратегий малых городов, которым удалось привлечь инвестиции, используя свои активы и уникальные конкурентные преимущества. Даже если город остался без своего основного (градообразующего) предприятия, он может использовать другие активы, чтобы возродить экономику. Стратегии малых городов в основном ориентированы на создание условий для привлечения малого бизнеса и развития (удержания) уже имеющегося предпринимательства.

Ниже приводятся примеры малых городов США, которые успешно применили этот подход:

- **ДУГЛАС, ШТАТ ДЖОРДЖИЯ** (Douglas, Georgia), 12 тыс. жителей;
- **ЭМПОРИЯ, ШТАТ КАНЗАС** (Emporia, Kansas), 25 тыс. жителей;
- **МАУНТ МОРРИС, ШТАТ НЬЮ-ЙОРК** (Mount Morris, New York), 2,9 тыс. жителей;
- **МЕЙОДАН, ШТАТ СЕВЕРНАЯ КАРОЛИНА** (Mayodan, North Carolina), 2,4 тыс. жителей.

ДУГЛАС, ШТАТ ДЖОРДЖИЯ (DOUGLAS, GEORGIA), 12 ТЫС. ЖИТЕЛЕЙ

Город Дуглас является административным центром округа Коффи в штате Джорджия. В городе расположены государственный колледж двухгодичного обучения Южной Джорджии, а также технический колледж Wiregrass.

Исторически экономика Дугласа базировалась на сельском хозяйстве, но в конце 1950-х гг. руководители округа Коффи признали, что диверсифицированная экономика позволит обеспечить большую устойчивость города к изменениям в сельскохозяйственном секторе. В 1959 г. был организован совместный департамент экономического развития города и округа. В первую очередь власти сосредоточились на привлечении в город крупных предприятий: РСС Airfoils (авиационная промышленность) и гипермаркета Wal-Mart. Несмотря на успехи в этих проектах в 1980-х гг., в дальнейшем занятость в производственной сфере сократилась с 33% в 2000 г. до 14% в 2013 г., потери составили почти 700 рабочих мест.

СТРАТЕГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Стратегия экономического развития Дугласа основана на сотрудничестве города, округа, бизнеса, образовательных учреждений и лидеров гражданского общества. Торговая палата города и округа, а также департамент экономического развития стремятся поддерживать экономику за счет стабилизации ситуации в местном малом бизнесе.

Чтобы вернуть потерянные рабочие места, Дуглас переориентировал подход к экономическому развитию, сосредоточившись на поддержке предприятий малого бизнеса и развитии предпринима-

тельства. Руководители города и округа ориентировались на то, что развитие малого бизнеса не только приведет к диверсификации экономики, но и создаст в городе сопутствующие производства для крупных предприятий, что повысит занятость в промышленности. В 2002 г. для разработки и реализации стратегии развития малого бизнеса городские власти предоставили финансирование Торговой палате, чтобы нанять на полную ставку директора по вопросам развития малого бизнеса и предпринимательства. Одним из первых действий директора стало издание Руководства для предпринимателей по вопросам открытия и ведения бизнеса в округе Коффи. Руководство содержало описание городских ресурсов, законодательных актов и нормативов относительно зонирования территории, а также информацию о получении различных разрешений, о кредитной и налоговой политике.

Торговая палата сформировала программы взаимодействия опытных бизнесменов с начинающими предпринимателями, предоставляет льготы бизнесменам, участвующим в таких кампаниях, чтобы поощрить их патронаж над новичками и содействовать «взрачиванию» местных лидеров.

Дуглас инвестировал средства в сохранение архитектурного наследия города и создание в центре привлекательного места для размещения предприятий малого бизнеса. В конце 1980-х гг. в центре города было много пустующих помещений, и вообще центр выглядел пустынно, поскольку у жителей и приезжих не было достаточных поводов для его посещения. В 1987 г. была принята Программа «Главная улица», в рамках которой было выделено \$ 100 тыс. на реставрацию фасадов двадцати зда-

ний в центре города, через 10 лет была профинансирована реставрация еще такого же количества зданий.

Одновременно с запуском программы была удовлетворена заявка города на получение федерального гранта в размере \$ 850 тыс. на улучшение транспортной ситуации. Добавив к этой сумме \$ 321,3 тыс. из средств городского бюджета, Дуглас начал реализовывать проект по улучшению внешнего вида города, рассчитанный на один год: посадка дополнительных деревьев, ремонт тротуаров, уличное освещение, озеленение, реконструкция главного перекрестка в центре города. В результате успешной реализации этого проекта центр города превратился в место сбора и общения жителей.

Каждую вторую субботу месяца в центре города работает рынок, на котором представлена продукция местных производителей, художников, фермеров. Пешеходная и велосипедная дорожки соединили центр с кампусами обеих колледжей. Такое разноплановое использование центра города является продолжением реализации комплексного плана развития города, принятого в 2007 г., но на новом уровне с учетом новых вызовов, на которые должны отвечать и округ, и город.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Усилия по оживлению центра города в результате привели к успеху. В 1995 г. после завершения проектов по обновлению городского центра процент пустующих помещений в центре значительно сократился. До начала реализации новой экономической стратегии в центре пустовало 25% помещений. В конце 2012 г. в городском центре начали работать 12 новых компаний, что позволило сократить процент пустующих помещений до 6.

В 2004 г. Дуглас первым из городов в штате Джорджия получил звание «Город, дружелюбный к предпринимателям». Так были отмечены успехи города в разработке и реализации стратегии, нацеленной на поддержку местных предпринимателей. В результате реализации стратегии к 2006 г. малым бизнесом в городе было создано 800 новых рабочих мест, и это несмотря на то, что многие предприятия малого бизнеса все еще закрывались.

По мнению местных властей и экспертов, именно стратегия, нацеленная на реновацию центра города и поддержку малого бизнеса, помогла выдержать экономический спад, который начался в следующем десятилетии.

ЭМПОРИЯ, ШТАТ КАНЗАС (EMPORIA, KANSAS), 25 ТЫС. ЖИТЕЛЕЙ

Город Эмпория — административный центр и крупнейший город округа Лайон — расположен на востоке штата Канзас в 100 милях от города Канзаса. В последнее время численность населения города достаточно стабильна: в период 2000–2013 гг. произошло небольшое сокращение с 26 760 до 24 799 жителей. В городе расположены университет (6 тыс. студентов) и технический колледж (750 студентов).

Исторически Эмпория был сельскохозяйственным и ремесленным городом. В конце 1970-х — начале 1980-х гг. из-за резкого снижения цен на сельскохозяйственную продукцию многие предприятия, связанные с сельским хозяйством, покинули город, что привело к существенному спаду в городской экономике. В то же время рабочие места, созданные на строительстве региональной электростанции, оттянули на себя работников непосредственно из города. Процент пустующих помещений для бизнеса в центре города увеличился в результате до 30-40%.

СТРАТЕГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В 1991 г. городские власти и власти округа совместно с Ассоциацией центра города и Торговой палатой разработали программу «Главная улица», нацеленную на создание условий для бизнеса и привлечение его в центр города. Также в рамках программы бизнесу были предложены льготные условия развития за счет средств федерации, округа и города.

Доля финансирования программы «Главная улица» со стороны города складывалась из средств

города (40%) и частных инвестиций (60%). Городские власти и представители программы «Главная улица» в 2005 г. совместно разработали правила ведения бизнеса, чтобы облегчить приход в город новых предпринимателей и сделать схему сотрудничества бизнеса и местных властей более прозрачной. Также они вместе работают над тем, чтобы приспособить и адаптировать центр города для использования под различные цели: бизнес, отдых, туризм и др., при этом сохраняя индивидуальность города.

В 2008 г. в городе были разработаны План восстановления (оживления) городских районов и программа налоговых льгот и возвратов в целях создания условий для привлечения жителей и бизнеса в районы, которые находились в состоянии упадка. Основные цели Плана 2008 г.: создание живого, активного центра города, формирование стимулов для привлечения инвестиций в реставрацию других кварталов города (не центральных), включая восстановление исторических фасадов зданий, реконструкцию и строительство пешеходных зон и велосипедных дорожек, соединяющих центр города с окраинными районами, организацию парка, а также создание возможностей для жителей приобретать жилье разного ценового уровня.

В 2011 г. городские власти определили границы исторического центра города, на развитие бизнеса в пределах которых можно получить льготный кредит на реконструкцию зданий для размещения бизнеса.

Кроме того, что Эмпория является административным центром округа, а исторический центр города представляет культурную ценность; к преиму-

ществам города относится наличие университета и технического колледжа, что позволяет привлекать квалифицированные кадры из ближайших университетов в Канзасе и Уичито. Ценным для города является и то, что в университете Эмпории находится Канзаский центр поддержки развития малого бизнеса — один из восьми центров в Канзасе, который проводит консультации, тренинги и предоставляет прочие услуги предпринимателям нескольких близлежащих округов.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Примерно в 2000 г. программа «Главная улица» в части восстановления и реновации городских зданий была завершена. Более \$ 2 млн было вложено в восстановление сотен зданий. Каждый потраченный из средств городского бюджета доллар позволил привлечь 33 доллара частных инвестиций.

За период с начала 1990-х гг. до 2012 г. в рамках реализации программы «Главная улица» в центр

города были привлечены инвестиции в размере \$ 57 млн, что позволило сократить количество незанятых помещений с 30% до 7%. За реализацию этого проекта в 2005 г. город получил престижную американскую награду «Главная улица» (Great American Main Street Award). К этому моменту в городе было создано 637 новых рабочих мест, работали 124 новые компании, было построено 23 новых жилых здания.

После 2005 г. в рамках программы «Главная улица» отреставрированы историческое здание театра и Центр искусств, что позволило сформировать совершенно новый район искусств и развлечений. В течение трех лет после восстановления исторического центра собственники зданий вложили \$ 3,8 млн в их реновацию. Также в городе были построены новые торговые центры, многофункциональные комплексы и жилые здания, что еще больше увеличило количество компаний и жителей. Инвестиции в центр города в период 2009–2015 гг. составили \$ 32 млн.

МАУНТ МОРРИС, ШТАТ НЬЮ-ЙОРК (MOUNT MORRIS, NEW YORK), 2,9 ТЫС. ЖИТЕЛЕЙ

Маунт Моррис — небольшое поселение с численностью жителей 2 929 чел., расположено в округе Ливингстон штата Нью-Йорк. За 2000–2012 гг. численность населения Маунт Морриса сократилась на 10%, в то время как население округа увеличилось на 1% и достигло 64,8 тыс. чел.

В середине XIX века Маунт Моррис превратился из небольшой деревни в успешный агропромышленный город с предприятиями мукомольной промышленности. Это было связано с открытием 1 сентября 1840 г. навигации по каналу, соединяющему Рочестер и Маунт Моррис, что позволило доставлять товары из города в долину Дженеси. Однако эксплуатация канала оказалась слишком дорогой, и в 1878 г. судоходство по каналу было прекращено, а доставку товаров попытались организовать по новой ветке железной дороги.

К 1882 г. железнодорожное сообщение связало Маунт Моррис и Рочестер, и это стало одним из факторов достаточно активного развития города в первой половине XX века. Затем с середины XX века Маунт Моррис, как и многие города западной части штата Нью-Йорк, вступили в затяжной период экономического спада, оттока трудовых ресурсов в другие штаты. Усугубило затяжной экономический кризис то, что строящаяся скоростная автомагистраль обошла Маунт Моррис стороной, и на время ее строительства вообще все проезды через город были перекрыты. Город полностью проиграл в конкурентной борьбе другим поселениям штата, к 2007 г. половина магазинов и предприятий малого бизнеса в центре города закрылись.

СТРАТЕГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Для того чтобы помочь городу оживить экономику, Группа развития округа Ливингстон (Livingston County Development Group, LCDG) сосредоточила свою деятельность на поддержке предприятий малого бизнеса и развитии предпринимательства в целом. Группа развития организовывала для предпринимателей мастер-классы, предоставляла техническую помощь, содействовала перемещению предприятий в центр города, а также помогала в получении ссуды для запуска или расширения бизнеса.

Группа развития округа Ливингстон также содействовала оживлению и реконструкции центра города после того, как в 1970-х гг. бизнес покинул центр в связи с отсутствием скоростной автотрассы. В 2003 г. Группа развития округа и местные власти разработали программу реконструкции центра города и для начала создали каталог всех зданий в центре, предложили предприятиям субсидии на арендную плату и начали работать над маркетингом Маунт Морриса, ориентированным на инвесторов. Принципиальной удачей для города стало то, что в результате этих маркетинговых действий местных властей городом заинтересовался известный девелопер Грег О'Коннелл (Greg O'Connell). Город и округ предоставили О'Коннеллу широкие возможности для инвестирования, что сделало Маунт Моррис еще более привлекательным для инвестиций. Также один грант на реставрацию удалось получить из средств программы штата Нью-Йорк «Главная улица».

О'Коннелл вложил более \$ 1 млн в покупку 20 зданий в центре и еще \$ 1 млн — в их реставрацию, включая восстановление исторических витрин, интерьеров и ремонт квартир на верхних этажах. Инвестор предоставлял помещения в аренду предпринимателям по очень низким ставкам при соблюдении ими следующих условий: рядом должны находиться совершенно разные виды бизнеса (кафе, парикмахерские, антикварные лавки, булочные и пр.), хотя бы один раз в неделю предприятия должны быть открыты до позднего вечера, витрины должны быть привлекательными и регулярно обновляться. Основной доход О'Коннелл получал от сдачи в аренду отремонтированных квартир на верхних этажах людям, которые хотели жить в центре деловой активности.

Округ Ливингстон принял программу, в соответствии с которой налоги на отреставрированную недвижимость в историческом центре Маунт Морриса увеличиваются не чаще, чем раз в 12 лет, тем самым предоставив возможность малому бизнесу укрепиться и спланировать свои расходы.

Привлечение общественности стало одним из ключевых факторов успеха оживления центра города. Местные власти Маунт Морриса удачно использовали территориальную близость Государственного университета штата Нью-Йорк в Дженесео (State University of New York: Geneseo): студенты университета участвовали во всех проектах восстановления центра города: руководстве отдельными мероприятиями программы «Главная улица», координации рекламы и работы со СМИ и т. д. Предприниматели также координировали свои усилия друг с другом, чтобы центр города стал жизнеспособным деловым районом: совместно финансировали рекламу, участвовали в проведении городских

мероприятий, привлекающих жителей и туристов в центр города, согласовывали время работы своих офисов, чтобы они были открыты все одновременно.

Усилия округа и города по продвижению обновленного центра Маунт Морриса не прекращались. В 2010 г. город получил грант от Restore NY на сумму \$ 433,5 тыс. на сохранение и реставрацию исторического фасада в стиле ар-деко, а также приспособление старинного здания театра под другие виды использования. Также город рассчитывает капитализировать привлекательность центра за счет развития и активизации туризма в округе в целом. Пока природные условия территории используются недостаточно эффективно, поэтому доход от туризма на одного жителя округа составляет всего половину от величины этого показателя по штату Нью-Йорк. Развитие туризма в округе будет способствовать экономическому развитию Маунт Морриса.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Благодаря усилиям Грега О'Коннелла и других местных стейкхолдеров пустующие здания в центре Маунт Морриса заполнены предприятиями малого бизнеса: ресторанами, антикварными магазинами и др. Один из первых ресторанов, который открылся на главной улице в 2010 г., всего через 10 месяцев начал получать прибыль, в основном из-за низкой арендной платы, а три года спустя владелец этого ресторана смог открыть второй ресторан. Еще одна компания, которая одной из первых пришла в центр, арендовав перестроенное старинное здание, через три года работы смогла расширяться, добавив к магазину деликатесов и специй кафе-кондитерскую.

МЕЙОДАН, ШТАТ СЕВЕРНАЯ КАРОЛИНА (MAYODAN, NORTH CAROLINA), 2,4 ТЫС. ЖИТЕЛЕЙ¹

Стратегия экономического развития города Мейодан была создана при поддержке Программы экономического процветания малых городов Северной Каролины (The North Carolina Small Towns Economic Prosperity, NC STEP), которая нацелена на восстановление экономики и оживление малых городов Северной Каролины с привлечением технической помощи, предоставлением возможностей получения образования и грантов.

Программа NC STEP разработана и реализуется Сельским центром (The Rural Center, www.ncrural-center.org). Задача Сельского центра — разрабатывать, продвигать и реализовывать эффективные экономические стратегии, чтобы улучшить качество жизни сельских жителей Северной Каролины. В Программе NC STEP могут участвовать города с численностью населения не более 7,5 тыс. жителей, признанные Министерством торговли Северной Каролины поселениями, имеющими серьезные экономические проблемы. В NC STEP участвуют 67 городов.

Сотрудники Программы экономического процветания малых городов Северной Каролины придерживаются следующей схемы разработки городских стратегий:

1. Определить в городе группу лидеров и их миссию.
2. Привлечь общественность на мероприятия, посвященные началу разработки стратегии.
3. Разработать видение будущего экономики города на 20–30 лет.
4. Определить экономический профиль города.
5. Обсудить экономическую и демографическую ситуацию в городе и округе.
6. Проанализировать возможности и сдерживающие (ограничивающие) факторы экономического развития.
7. Определить стратегии экономического развития.
8. Сформировать органы (структуры), которые будут реализовывать проекты стратегии.
9. Изучить предложенные проекты и составить список приоритетных для внедрения.
10. Разработать план реализации.
11. Представить план экономического развития городскому совету.
12. Начать реализацию.
13. В конце первого года реализации провести мониторинг и скорректировать (уточнить) план.

Ниже приведен пример экономической стратегии города Мейодан, разработанной по такой схеме.

¹ www.townofmayodan.com

ВІДЕНІЕ

Мейодан сильний, як оточуючі його гори, і енергичний, як його річки. Наша унікальність заключається в тому, що нам удалось об'єднати сирень і шпіндели, в'язи і ефективність. Наш город зберігає теплу атмосферу минулого, створюючи процвітаюче суспільство, яке реалізує можливості і відповідає на виклики майбутнього.

СТРАТЕГІЯ ЕКОНОМІЧЕСКОГО РОЗВИТТЯ

Стратегія: оновлення і реновація історического центра города для підвищення привлекательності

Малый бизнес и розничная торговля покинули центр города, следовательно, снизилось количество посетителей центра. Отдельные предприниматели пытались повысить привлекательность центра, но эффект был краткосрочным. Обновленный исторический центр города станет основой для оживления города в целом. Эта стратегия нацелена на усиление взаимодействия и взаимопонимания между собственниками зданий и бизнеса в центре, городскими властями, общественностью и на создание дополнительных ресурсов для привлечения в центр бизнеса, покупателей и всех жителей.

Совместная стратегия с соседним городом Мадисоном: развитие возможностей окружающей среды для жителей и туристов (повышение привлекательности природной среды)

Жители Мадисона и Мейодана, а также туристы высоко оценивают красоту окружающей города

природы и благоприятную экологическую обстановку. Однако бизнес, предоставляющий услуги в сфере рекреации и туризма, развит недостаточно. Стратегия нацелена на создание условий для активизации индустрии развлечений для людей всех возрастов, привлечения новых жителей, туризма и бизнеса, формирования новых рабочих мест в экологически ориентированных компаниях, в том числе в сфере туризма, что позволит укрепить экономику в целом.

Стратегія: створення творчої атмосфери в Мейодані і навколо міста

Мейодан продолжает развиваться и после закрытия завода, который был градообразующим предприятием на протяжении столетия. Сейчас настало время изменить имидж города и продемонстрировать, что Мейодан больше, чем заводской город без завода. Необходимо создать такую атмосферу, которая привлечет людей творческих профессий и позволит им создавать уникальные и востребованные рынком продукты. Город обладает всеми необходимыми условиями, чтобы стать художественным центром, объединить вокруг себя творческих людей и регулярно проводить выставки и другие мероприятия в обновленных зданиях исторического центра. Для этих целей будет создана специальная группа, которая сформирует базу данных людей творческих профессий для привлечения их в город и организации общения через Интернет. На базе колледжа Рокингема (Rockingham Community College) будут организованы учебные курсы для желающих приобрести творческие профессии или стать ремесленниками.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

ОПЫТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО

ПЛАНИРОВАНИЯ

РОССИЙСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

История городского стратегического планирования в России насчитывает уже почти 20 лет. Отношение и подходы к разработке стратегических документов за это время менялись. Можно условно выделить два этапа:

- этап 1: Творческое индивидуальное стратегирование — конец-1990-х — середина 2000-х гг.;
- этап 2: Массовое стратегирование по шаблону — со второй половины 2010-х гг. до настоящего времени.

В период 2000–2010 гг. проходил переход от одного этапа стратегирования к другому: постепенно индивидуализированные стратегии, разработанные по собственной инициативе поселений, заменялись формальными документами, создаваемыми в более жестких рамках.

ПЕРВЫЙ ЭТАП

В конце 1990-х гг., когда новая технология планирования только пришла в Россию и был успешно и творчески разработан первый документ стратегического планирования — Стратегический план Санкт-Петербурга, многие города, в том числе и малые, были вдохновлены возможностями для самостоятельного формирования будущего своих поселений. В начале 2000-х гг. появилось много ярких стратегий и концепций развития, которые отражали индивидуальность городов, а также явное желание местных властей найти импульсы для развития своих территорий.

В 1999–2003 гг. 112 малых муниципальных образований, в том числе имеющих сейчас статус городских и сельских поселений, из 38 субъектов РФ приняли участие в программе «Малые города России», реализованной Институтом «Открытое общество»¹. Представленные на конкурс стратегии сильно различались по подходам, качеству исполнения, а также по реалистичности, однако большинство разработок можно назвать действительно стратегическими, нацеленными на осознанное формирование видения будущего городов совместными усилиями местных властей, бизнеса и жителей.

Ниже приведен краткий обзор успешного опыта реализации стратегий в трех поселениях:

- **ГОРОД МЫШКИН, ЯРОСЛАВСКАЯ ОБЛАСТЬ** (население 5,9 тыс. чел.);
- **ГОРОД ПОКРОВ, ВЛАДИМИРСКАЯ ОБЛАСТЬ** (население 17,7 тыс. чел.);
- **ГОРОД ПОХВИСТНЕВО, САМАРСКАЯ ОБЛАСТЬ** (население 28,1 тыс. чел.).

¹ Муниципальные стратегии — сделано в России. *Балобанов А. Е. и др.* / Под общ. ред. А. Е. Балобанова, А. Н. Лукьянова. М.: Аспект пресс, 2004. 208 с.

ГОРОД МЫШКИН, ЯРОСЛАВСКАЯ ОБЛАСТЬ, 5,9 ТЫС. ЖИТЕЛЕЙ

Мышкин — город (городское поселение), административный центр Мышкинского района Ярославской области. Город Мышкин расположен на левом берегу р. Волги между городами Угличем (40 км) и Рыбинском (42 км). Автомобильными дорогами город связан с Москвой (260 км) и областным центром Ярославлем (92 км). Интенсивное автобусное движение связывает город с железнодорожной станцией «Волга» (22 км). Город имеет пристань, которая используется для приема круизных теплоходов, и транспортно-пассажирский паром через р. Волгу.

В 2001 г. была разработана Стратегия социально-экономического развития города Мышкина и Мышкинского муниципального округа Ярославской области до 2010 года. Стратегия была разработана администрацией города и района совместно с ООО «ЯрЭкос-Инвест». На 63 страницах был изложен подробный анализ ситуации в городе и районе, описаны возможные ресурсы развития территории (по состоянию на 2000 г.). Отдельный раздел Стратегии был посвящен созданию условий для предпринимательской деятельности и благоприятного инвестиционного климата.

Реализовывать Стратегию предполагалось в два этапа: первый — до 2005 г., второй — до 2010 г. Для каждого этапа определены инвестиционные проекты, и сформулированы предполагаемые результаты их реализации.

В Стратегии были определены следующие точки роста и имеющиеся ресурсы:

- 1) использование муниципальной собственности и земли;
- 2) развитие производств по переработке сельскохозяйственной продукции и имеющихся природных ресурсов;
- 3) развитие туризма и рост доходов от него.

Разработчики Стратегии в конце документа указали следующее: «Члены рабочей группы считают необходимым особо отметить, что в результате проводимых преобразований в области управления, формирования благоприятного инвестиционного климата и условий для предпринимательства, и в частности развития отрасли туризма, интересы местного населения должны иметь приоритетное значение и учитываться при формировании программы мероприятий, чтобы г. Мышкин становился

¹ myshkinmr.ru

в большей степени «городом для горожан», благоприятным для проживания, и во вторую очередь — благоприятным для посещения».

Мышкин стал хрестоматийным примером создания туристической отрасли в малом городе России. Работа по привлечению туристов и созданию туристической инфраструктуры была начата в 1996 г. с проведения международного фестиваля «Мышь–96». С этого времени количество туристов, посещающих город, постоянно растет:

- 1995 г. — 6,5 тыс. туристов;
- 2006 г. — 75 тыс. туристов;
- 2007 г. — около 100 тыс. туристов, из которых 63 тыс. — организованные туристы;
- 2013 г. — 178 тыс. туристов (365 круизных теплоходов и 1650 туристических автобусов).

Близость к Золотому кольцу использовалась для вхождения в речные круизы, название города — для создания своего уникального бренда Мыши, известного и в России и за ее пределами. В настоящее время Мышкин является одним из культурно-туристических центров Золотого кольца России и Верхневолжья.

В городе работают музеи: единственный в мире музей Мыши, краеведческий музей «Мышкин — столица лоцманов», музей всемирно известного

производителя водки Петра Смирнова, выходца из Мышкинского уезда, Историко-этнографический музей, музей уникальной техники, православный музей частных семейных коллекций, картинная галерея, музей «Русские валенки», музейная экспозиция «Лен», музейный комплекс «Мельница», Дом-музей семейных традиций и др.

На территории города реализуется несколько инвестиционных проектов в туристско-рекреационной сфере, которые направлены на создание условий для многодневного пребывания туристов.

В Мышкине не перестают заниматься развитием туризма, стараются его поддерживать и развивать на новом уровне. В 2014 г. в рамках работ по созданию Стратегии развития туризма в Мышкинском муниципальном районе в городе был организован проектный молодежный семинар под названием «Мышкин Перезагрузка». Организаторы семинара — агентство по туризму Ярославской области, агентство по делам молодежи Ярославской области и администрация Мышкинского муниципального района.

По состоянию на 2016 г. на сайте администрации упоминаний о Стратегии развития города нет, также нет ссылок на Стратегию в ежегодных отчетах главы района.

ГОРОД ПОКРОВ, ВЛАДИМИРСКАЯ ОБЛАСТЬ, 17,7 ТЫС. ЖИТЕЛЕЙ¹

Город Покров расположен в Петушинском муниципальном районе Владимирской области, образует муниципальное образование «Город Покров» со статусом городского поселения. Город расположен практически на границе Московской и Владимирской областей, занимает выгодное экономико-географическое положение на самой привлекательной туристической трассе маршрута «Золотое кольцо» между крупнейшими областными центрами европейской части России — в 101 км к востоку от Москвы и в 82 км к западу от Владимира.

Во время перестройки конца 1980-х гг. и в 1990-е гг. городская экономика сумела выжить — ни одно из предприятий не подверглось банкротству. Напротив, в 1997 г. в Покрове открылась шоколадная фабрика германской компании «Штольверк», перекупленная в 2002 г. американским концерном «Крафт Фудс» и ставшая новым «локомотивом» городского бизнеса. Экономика Покрова начала XXI века характеризовалась как многопрофильная: помимо предприятий пищевой промышленности, работали предприятия строительной, металлообрабатывающей, швейной и других отраслей. Однако создалась парадоксальная ситуация, когда создание промышленных предприятий в городе и стимулирование их работы практически не сказывалось

на пополнении муниципального бюджета за счет отчисления от налогов, так как в соответствии с межбюджетными отношениями в городской бюджет поступали только местные налоги. Вследствие дефицита городского бюджета в городе накопилось много проблем: город не имел возможности погасить накопившиеся долги 1997–1998 гг. из-за недофинансирования; из-за недостатка денежных средств невозможно было восстановить и отремонтировать исторические памятники в центральной части города, городские улицы, заменить инженерные коммунальные сети; не были достроены очистные сооружения и школа; отсутствие системы профессиональной подготовки и в связи с этим невозможность трудоустройства молодежи привели к росту наркомании и другим проблемам.

По инициативе главы города было принято решение о разработке Стратегии социально-экономического развития города с участием стейкхолдеров. В 2000 г. была направлена конкурсная заявка на участие в программе «Малые города России» Института «Открытое общество». В качестве консультантов были привлечены Российский научно-исследовательский институт культурного и природного наследия им. Д. С. Лихачева и ООО «БКГ — Деловые консультации».

¹ См.: Википедия — свободная энциклопедия. ru.wikipedia.org/wiki/; Всероссийский совет местного самоуправления: Лучшая практика работы органов местного самоуправления города Покров Владимирской области. www.vsmsinfo.ru/; матер. офиц. сайта муниципального образования «Город Покров». www.pokrovcity.ru/; Аналитическая записка «Стратегическое планирование в городе Покрове в 2000–2010 гг.» // Матер. X общерос. Форума по стратегическому планированию регионов и городов России. www.city-strategy.ru

Для разработки Стратегии по распоряжению главы города была создана Группа стратегического планирования, в которую вошли как сотрудники городской администрации, так и предприниматели, представители общественных и религиозных организаций. Были сформированы тематические комиссии по приоритетным направлениям: развитие туризма, малого бизнеса, традиционных ремесел и народных промыслов, работа с молодежью, совершенствование управления муниципальным имуществом и ЖКХ, информатизация и связи с общественностью.

Стратегия была разработана на срок 12 лет и утверждена решением Покровского городского Совета народных депутатов в мае 2001 г.

Условием формирования активной гражданской позиции, заинтересованности в развитии своего города, чувства причастности к судьбе города является наличие объединяющей всех идеи. В рамках Стратегии была найдена такая идея: «Уездный город Покров смотрит в будущее». В этой фразе нашли выражение ориентация на перспективу городского развития с учетом исторических традиций, ценностные основания для проявления патриотизма по отношению к своему городу.

Главные цели развития города — использование его выгодного экономико-географического положения на трассе Золотого кольца, развитие сферы туризма и туристской инфраструктуры, пополнение на этой основе городского бюджета и решение вопросов социального развития, повышение уровня и улучшение качества жизни горожан.

В 2004 и 2009 гг. проводилась оценка реализации Стратегии. Для этого по распоряжению главы города были сформированы рабочие группы, в состав которых входили сотрудники администрации, депутаты, руководители СМИ. Были отмечены положительные итоги реализации стратегических проектов по основным стратегическим направлениям.

По направлению «Сохранение историко-архитектурного наследия» работа осуществлялась с привлечением владельцев и арендаторов исторических зданий. При этом учитывались интерес предпринимателей как жителей города в улучшении его внешнего облика, заинтересованность в привлечательном облике своего предприятия; обсуждалась возможность заключения администрацией договора долгосрочной аренды, зачисления стоимости проведенного капитального ремонта в счет арендной платы.

Администрацией города, специалистами отдела налоговой политики и поддержки предпринимательства, Комитета по управлению муниципальным имуществом проведены собрания предпринима-

телей — арендаторов и собственников исторических зданий с целью обсуждения перспектив дальнейшего использования зданий в соответствии с утвержденной Стратегией. В результате здание бывшей полицейской управы полностью передано краеведческому музею, исторические здания переданы в долгосрочную аренду предприятиям малого бизнеса на условиях выполнения реставрационных работ.

По направлению «Формирование туристской функции» проведены инвестиционные конкурсы по строительству объектов сервисной инфраструктуры, комплексов придорожного обслуживания, размещению сервисных объектов в центральной исторической части города. Приоритетную поддержку получили инвестиционные проекты, направленные на реализацию стратегии города, то есть инвестиции в туристскую сферу, реконструкцию исторического центра города, поддержку местных ремесел.

Большую роль в поддержке и развитии культурно-исторического наследия сыграли жители города. Краеведческий музей Покрова был создан по общественной инициативе, долгое время существовал на общественных началах, и до сих пор его фонды пополняются благодаря покровчанам.

С использованием инструментов государственно-частного партнерства открыт Музей шоколада — совместный проект с шоколадной фабрикой ООО «Крафт Фудс Рус», в центре города установлена скульптура «Шоколадная фея», с 2009 года появилось новое событийное мероприятие — День шоколада.

Залогом успеха стратегического планирования в городе Покрове стал тот факт, что разработка и реализация стратегических проектов осуществлялись во взаимодействии с основными группами населения, заинтересованными в развитии города. Появились объединения и организации, принимающие активное участие в обсуждении городских проблем и их решении (некоммерческая организация «Благотворительный фонд «Социальная защита», Молодежный парламент, Общество по защите конституционных прав и свобод граждан). За 10 лет с 2001 по 2011 г. объем туристских и экскурсионных посещений города вырос более чем в 20 раз; восстановлено 12 зданий в исторической части города, организовано 3 сквера; ежегодно ремонтировались 4,6 тыс. м² дорог и 2,5 тыс. м² тротуаров, в том числе выкладывались тротуарной плиткой. Численность населения города Покрова за период с 2001 по 2015 г. выросла с 16 400 до 17 708 чел.

Стратегия в течение 10 лет была основой для развития города, Покров обрел современный облик и сформировал свой новый имидж.

ГОРОД ПОХВИСТНЕВО, САМАРСКАЯ ОБЛАСТЬ, 28,1 ТЫС. ЖИТЕЛЕЙ¹

Город Похвистнево — административный центр городского округа Похвистнево и Похвистневского района Самарской области. Станция Похвистнево была основана 8 сентября 1888 г. в связи со строительством железной дороги Самара — Уфа и началом движения поездов по Самаро-Златоустовской железной дороге. С началом освоения нефтяных месторождений на территории Похвистневского района рабочий поселок Похвистнево в 1947 г. был преобразован в город.

Похвистнево расположено в центре России на важнейших железнодорожной и автомобильных магистралях, которые связывают развитые экономические районы (Поволжский и Уральский).

Численность населения имеет устойчивую тенденцию к увеличению за счет как естественного, так и миграционного прироста. Численность населения за период с 2001 по 2015 г. выросла с 27 000 до 28 140 чел. Город молод: средний возраст жителя составляет 39,8 лет.

Похвистнево последние полвека считался главным образом городом газовиков и нефтяников. Однако в начале 2000-х гг. градообразующие предприятия

по объективным причинам начали сокращать свою деятельность, и тогда перед городскими властями остро встала проблема дальнейшего развития.

В 2002 г. были разработаны Стратегия социально-экономического развития г. Похвистнево до 2015 г. и Комплексная программа реализации Стратегии². Разработка Стратегии велась в рамках программы «Малые города России» при консультационном сопровождении компании «ЮНИКОН». Стратегия размещена на официальном сайте города.

На основе анализа сильных и слабых сторон города сформулированы миссия города, образ будущего, основные цели развития; определены точки роста.

Миссия: «Похвистнево — центр развития промышленности и оказания социальных услуг (в области образования, здравоохранения и культуры) в северо-восточном регионе Самарской области для создания благоприятных условий проживания граждан».

Образ будущего: «В среднесрочной и долгосрочной перспективе Похвистнево видится процветающим

¹ См.: Википедия — свободная энциклопедия. ru.wikipedia.org/wiki/Похвистнево; Матер. офиц. сайта муниципального образования «Город Похвистнево». www.pohgor.ru/pohvistnevo-125.

² www.pohgor.ru/economyka/development-strategy.

муниципальным образованием, самодостаточным и гармонично развивающимся, сохранившим высокий историко-культурный потенциал, со сбалансированной диверсифицированной экономикой, позволяющей выполнять все социальные обязательства перед населением. Усилия местной администрации в сочетании с географическим положением и природным потенциалом позволяют привлечь значительные инвестиционные ресурсы в городскую экономику, повышать благосостояние населения, решать проблемы занятости, обеспечивать гармоничное развитие муниципального образования».

Основные цели стратегического развития МО «Город Похвистнево»:

- повышение материального уровня жизни населения и создание благоприятной среды жизнедеятельности граждан;
- сохранение и развитие социально-культурного потенциала, духовное возрождение территорий;
- устойчивое экономическое развитие, обеспечивающее город необходимыми ресурсами.

«Точки роста»: промышленность, транспорт, сфера услуг, малый бизнес.

Основные этапы реализации Стратегии:

- краткосрочный этап (2002–2003 гг.);
- среднесрочный этап (2002–2010 гг.);
- долгосрочный этап (2002–2015 гг.).

За годы реализации Стратегии в Похвистнево произошли существенные перемены: появилось не-

сколько культурных брендов (фестивали театров малых городов, хореографии, детских цирковых коллективов, бардовской песни); создан корпоративный медицинский центр северо-востока области, открыт новый акушерский комплекс. Все это создало хорошую платформу для превращения моногорода в многопрофильный.

Успех стратегического планирования проявляется и в том, что осуществляется четкая координация инвестиционных планов администрации с разработанной Стратегией. Комплексный инвестиционный план развития Похвистнево как моногорода (КИП) на 2011–2020 гг. был принят постановлением губернатора Самарской области.

КИП разрабатывался сотрудниками муниципалитета. В КИП выделено несколько приоритетных направлений, а также десять инвестиционных площадок для реализации конкретных проектов, куда приглашаются инвесторы. КИП предполагает и активное развитие малого бизнеса, который может участвовать, в том числе и в рамках аутсорсинга, в проектах, реализуемых на инвестиционных площадках. После принятия и начала реализации КИП только за один год организовано 45 рабочих мест на предприятиях малого и среднего предпринимательства. Открыты производства сувенирной продукции, строительных материалов для дорожного покрытия, пошива спецодежды. Построен крытый павильон для реализации продукции местных сельхозпроизводителей в Похвистневском оптово-распределительном центре. И это только начальная стадия реализации комплексного инвестиционного плана.

ВТОРОЙ ЭТАП

На текущем этапе развития стратегического планирования для многих городов характерно стремление вписаться в документы стратегического развития вышестоящих уровней, что зачастую приводит к появлению излишне формализованных стратегий, лишенных индивидуальности.

Ниже приведен краткий обзор относительно недавних стратегий социально-экономического развития четырех поселений:

- **ГОРОДСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ «ПОСЕЛОК НИЖНИЙ БЕСТЯХ» МЕГИНО-КАНГАЛАССКОГО УЛУСА (РАЙОНА) РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)**
(численность населения 3,6 тыс. чел.);
- **ЧЕРНУШИНСКОЕ ГОРОДСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ ЧЕРНУШИНСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА ПЕРМСКОГО КРАЯ**
(численность населения 34,1 тыс. чел.);
- **ПЛАТНИРОВСКОЕ СЕЛЬСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ КОРЕНОВСКОГО РАЙОНА КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ**
(численность населения 13,8 тыс. чел.);
- **СТЕПАНЦЕВСКОЕ СЕЛЬСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ ВЯЗНИКОВСКОГО РАЙОНА ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ**
(численность населения 3,6 тыс. чел.).

Поселения, приведенные в данных примерах, различаются по статусу — городские и сельские; по численности населения — совсем маленькое, небольшое и относительно крупное, хотя и сельское; по времени разработки стратегий — 2008, 2015 и 2016 гг.; по подходам к разработке стратегий — с опорой на собственные силы или с привлечением консультантов, сфокусированный на приоритетном направлении или комплексный подход.

ГОРОДСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ «ПОСЕЛОК НИЖНИЙ БЕСТЯХ» МЕГИНО-КАНГАЛАССКОГО УЛУСА (РАЙОНА) РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ), 3,6 ТЫС. ЖИТЕЛЕЙ

Поселок расположен на западе улуса, на противоположном от Якутска высоком правом берегу реки Лены. Возник в 1920-х гг. как транспортно-перевалочный пункт, отнесен к категории рабочих поселков в 1971 г. В 2004 г. наделен статусом городского поселения, административный центр Мегино-Кангаласского района Якутии.

Нижний Бестях — один из развивающихся населенных пунктов Дальнего Востока. Численность населения на 1 января 2015 г. составила 3638 чел. Является транспортным узлом: здесь стыкуются автодороги федерального и регионального значения. Связан с Якутском грузопассажирской паромной переправой, ходят также пассажирский речной трамвай и частные катера.

В связи с завершением строительства Амуро-Якутской железнодорожной магистрали, связывающей Транссибирскую магистраль (Транссиб) и Байкало-Амурскую магистраль (БАМ) с Якутией, Нижний Бестях становится крупным транспортным узлом Якутии. Железнодорожная станция Нижний Бестях находится в десяти километрах к юго-востоку от поселка на территории соседнего села Павловск. Грузовое движение открыто в 2013 г., после чего была практически решена проблема «северного завоза» для Якутска и всего региона. В перспекти-

ве правый берег реки Лены, на котором расположена железнодорожная станция, будет соединен с Якутском автомобильным мостом. Существуют планы дальнейшего строительства магистрали на север — до Магадана.

СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «поселок Нижний Бестях» муниципального района «Мегино-Кангаласский улус» Республики Саха (Якутия) до 2030 года разработана в 2015 году ГАУ «Центр стратегических исследований Республики Саха (Якутия) совместно с Фондом «Центр стратегических разработок «Северо-Запад». Насыщенный информацией текст уместился на 14 страницах. Стратегия предусматривает формирование в п. Нижний Бестях современного логистического хаба, крупнейшего в масштабах Республики Саха (Якутия) и одного из наиболее крупных на Дальнем Востоке, который станет основой создания новой точки экономического роста.

Важной особенностью данной Стратегии является то, что она в значительной степени опирается на существующие документы стратегического планирования (прогнозы, стратегии, ФЦП, государст-

венные программы и т. д.) федерального и регионального уровней в сфере развития транспорта, в том числе железнодорожного транспорта в Российской Федерации, а также экономического и социального развития Дальнего Востока и Байкальского региона.

Сценарии развития поселка Нижний Бестях исходят из **двух условий**:

- *Сценарное условие № 1: строительство мостового перехода через р. Лену.*

Проект строительства мостового перехода через р. Лену является стратегическим проектом для Республики Саха (Якутия), при реализации которого будет создан Якутский транспортно-логистический узел, включающий в себя федеральные и региональные автомобильные дороги, железную дорогу Беркакит — Томмот — Якутск, речной порт, осуществляющий погрузку, выгрузку, прием, хранение и выдачу грузов, и международный аэропорт в Якутске. Данный проект входит в перечень важнейших проектов Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, имеющих общегосударственное значение, и был предусмотрен федеральной целевой программой «Развитие транспортного комплекса России (2010–2020 годы)».

- *Сценарное условие № 2: строительство причалов (причальных стенок) разного предназначения (контейнерный причал, причал для грузовых операций, для сыпучих или навалочных грузов).*

Строительство причалов (причальных стенок) разного назначения позволит поселку Нижний Бестях значительно увеличить свою роль в транспортно-логистической системе республики — создаст альтернативу для существующих вариантов распределения транспортных грузопотоков в регионе и снизит зависимость от сезонных факторов в связи с круглогодичной эксплуатацией железной дороги. Главным видом транспорта становится железнодорожный транспорт. Именно грузы, завозимые и вывозимые по железной дороге, представляют собой базу для работы промышленно-логистического кластера и перевозок автомобильным и речным транспортом.

На основании данных сценарных условий, сочетание которых определяет возможности и ограничения для долгосрочного развития п. Нижний Бестях, в Стратегии сформированы четыре сценария развития:

- Сценарий «Логистический хаб» предполагает радикальные изменения в логистической системе региона с постепенным созданием в п. Нижний Бестях центра речного транспорта.
- Сценарий «Грузовой терминал» — инерционный сценарий, предполагающий наращивание логистических компетенций.

- Сценарий «Два города» предусматривает сохранение низкого уровня кооперации п. Нижний Бестях и г. Якутска в рамках агломерации.
- Сценарий «Интеграция» предусматривает усиление кооперации между п. Нижний Бестях и г. Якутском по вопросам развития за счет внедрения мер поддержки на разных уровнях и выработки единой стратегии развития.

В качестве целевого сценария выбран сценарий «Логистический хаб».

Целевой сценарий «Логистический хаб» (англ. *hub*, буквально — ступица колеса, центр — в общем смысле, узел какой-то сети) основывается на реализации сценарного условия «строительство речных причалов» в п. Нижний Бестях; это позволит объединить возможности построенного железнодорожного терминала и строящегося логистического центра с возможностями развития речного транспорта и инфраструктуры.

Основой экономики в данном сценарии станет работа логистического хаба, основанного на трех видах транспорта (железнодорожный, автомобильный, речной). Преимуществом ключевого проекта (речной причал) является возможность «доращивать» причальную стенку в зависимости от потребностей рынка. Дополнительными проектами могут стать создание производственных предприятий (нефтегазовая промышленность, металлообработка) и сервисных предприятий, расширяющих функции транспортно-логистического центра (упаковка, фасовка, розничная торговля).

В долгосрочной перспективе к 2030 году реализация целевого сценария может привести к формированию транспортно-логистического хаба, крупнейшего в республике и одного из крупнейших на Дальнем Востоке.

Стратегическая цель развития поселка Нижний Бестях — создание транспортно-логистического хаба, который будет одним из наиболее крупных на Дальнем Востоке и впоследствии должен стать новой точкой экономического роста республики.

ЗАДАЧИ:

1. учет влияния перспективных территорий опережающего развития на развитие поселка, организация мер по созданию социальной инфраструктуры; привлечение в регион логистических операторов;
2. содействие жилищному строительству на территории поселка;
3. привлечение средств частных фондов для введения новых объектов инженерной и социальной инфраструктуры на территорию поселка;
4. координация проектов Стратегии с интересами других муниципальных образований Республики Саха (Якутия).

Основные приоритетные направления социально-экономического развития п. Нижний Бестях определены исходя из выбранного целевого сценария и состояния отраслей промышленного производства, транспортной и энергетической инфраструктур, капитального строительства.

Ключевые инвестиционные проекты:

1. **«Бизнес-инкубатор»** — поддержка предпринимателей на ранней стадии деятельности (до трех лет) путем предоставления в аренду помещений и оказания услуг, необходимых для ведения предпринимательской деятельности.

2. **«Оптово-распределительный центр»** — обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции с системой торговли «от фермера к потребителю без посредников», а также обеспечение экологически чистой продукцией организованных коллективов.

3. **«Индустриальный парк»** — создание благоприятных условий для развития промышленного потенциала поселка, а также развития субъектов малого и среднего бизнеса — участников кластера на основе рыночных отношений и благоприятной среды со стороны государственных и муниципальных органов.

Стратегия поселка Нижний Бестях — характерный пример стратегий малых городов, которые полностью зависят от стратегии региона и страны в целом. Из текста документа неясно, что могут сделать для реализации Стратегии местные власти и как будет выживать поселок, если по не зависящим от поселка причинам не будет реализован целевой сценарий «Логистический хаб». Это скорее Стратегия внешнего развития, а не саморазвития. Неслучайно она разработана внешними консультантами.

ЧЕРНУШИНСКОЕ ГОРОДСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ ЧЕРНУШИНСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА ПЕРМСКОГО КРАЯ, 34,1 ТЫС. ЖИТЕЛЕЙ

Город Чернушка расположен на юге Пермского края. Численность населения на 1 января 2015 г. составила 34 124 чел. Положение города среди группы южных городов Прикамья можно назвать центральным, однако он находится на значительном расстоянии от центра края: расстояние до Перми — 250 км. Через город проходит одна из основных железнодорожных магистралей, связывающих центральные районы России с Уралом и Сибирью, и автодорога, соединяющая южные районы края.

Чернушка сегодня — один из самых молодых и перспективных городов Прикамья: город нефтяников, строителей, транспортников, аграриев, предпринимателей, работников коммунальной службы, социальной сферы. Благодаря своему географическому положению город становится межрегиональным и международным культурным центром.

СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Чернушинское городское поселение» до 2022 года утверждена решением Думы Чернушинского городского поселения № 141 от 25 марта 2016 года.

Документ, состоящий из 44 страниц, определяет цель, основные цели и задачи развития по шести направлениям. В отличие от подавляющего большинства стратегий, в данном документе оценка социально-экономического развития приводится позже выбора направлений развития на будущий период.

Цель Стратегии — рост благосостояния и качества жизни населения Чернушинского городского поселения, рост числа вовлеченных в экономическую деятельность, повышение привлекательности проживания и самореализации в городе.

Результатом реализации Стратегии должны стать создание комфортной среды проживания, работы и отдыха для жителей и гостей г. Чернушка, рост уровня гражданской сознательности и активности населения, рост численности населения.

Цели и задачи социально-экономического развития Чернушинского городского поселения сформулированы по следующим **функционально-целевым направлениям**:

1. Экономическое развитие:

- обеспечение координации программ развития города и предприятий для содействия предприятиям города в получении ресурсов на модернизацию и развитие;

- подготовка инвестиционных площадок путем формирования земельных ресурсов с коммунальной инфраструктурой для существующих и новых предприятий города;
- подготовка площадок для транспортно-логистических центров с учетом строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали, использование логистики пассажирских перевозок;
- решение кадровых вопросов предприятий и снижение миграционного оттока путем создания высших учебных заведений и расширения существующей базы профессионального образования в городе;
- при условии открытия транспортно-логистического центра и осуществления логистики пассажирских перевозок — выделение земельного участка с коммунальной инфраструктурой для создания студенческого городка;
- ежегодный анализ сегментов рынка, позволяющий рекомендовать предпринимательству свободные ниши.

2. Муниципальное имущество:

- повышение эффективности деятельности муниципальных предприятий путем разработки программ развития коммунальной инфраструктуры, применения новых технологий с учетом развития города;
- введение системного учета результатов инвентаризации;
- активизация регистрации прав на незарегистрированные объекты муниципальной собственности;
- проведение контрольных мероприятий, направленных на выявление фактов неэффективного использования муниципального имущества.

3. Управление земельными ресурсами:

- повышение эффективного и рационального использования земли, устойчивое развитие муниципального образования;
- возрождение садоводческого движения в Чернушинском городском поселении, разработка проектов планировки садоводческих товариществ с дальнейшей перспективой перевода земель под дачное строительство;
- выявление нарушений земельного законодательства, касающихся неразрешенного использования земельных участков, самовольного занятия земель вследствие несоблюдения местоположения границ земельных участков или установки временных сооружений;
- выдача предписаний нарушителям земельного законодательства;
- увеличение земельных ресурсов путем укрупнения города за счет близлежащих населенных пунктов и поселений.

4. Социальная сфера:

- определение и развитие культурной идентичности города Чернушка, формирование нового культурного пространства Чернушки, повышение у жителей интереса к собственной истории и национальным традициям;
- создание условий для развития сферы событийного туризма и развлечений;
- создание условий для развития физической культуры и массового спорта путем строительства и развития спортивных объектов на основе муниципально-частного партнерства;
- привлечение квалифицированных специалистов, видных деятелей культуры и искусства, выдающихся спортсменов для развития социальной сферы;
- создание условий для укрепления межнационального и межконфессионального согласия;
- расширение видов и объема оказания услуг социально ориентированными некоммерческими организациями;
- создание условий для трудовой занятости и самореализации молодежи, формирование системы поддержки инициативной и талантливой молодежи;
- создание безбарьерной среды для маломобильных граждан.

5. Инфраструктура:

- приведение дорог общего пользования в нормативное состояние;
- привлечение средств бюджетов высших уровней для финансирования капитального ремонта дорог и асфальтирования дорог переходного типа;
- формирование нормативной базы и создание системы, позволяющей в достаточной степени ограничить движение большегрузного транспорта в городе;
- развитие сети тротуаров в твердом исполнении;
- реализация системного подхода к содержанию, озеленению и чистоте города;
- формирование культуры обращения с твердыми бытовыми отходами, приведение мест для сбора мусора в нормативное состояние;
- повышение уровня ответственности населения за внешний облик города, в том числе в частном секторе;
- проведение системной работы по пропаганде участия граждан, предприятий и организаций в благоустройстве города;
- обеспечение всей территории города системой водоотводов и ремонт существующей ливневой канализации;
- поддержание нормативной обеспеченности города детскими игровыми комплексами;

- создание качественной и эффективной системы уличного освещения;
- разработка и реализация программы по определению единого комплекса мероприятий, направленных на обеспечение надежного, бесперебойного и качественного снабжения потребителей МП «Тепловые сети» тепловой энергией, обеспечение энергосбережения и ресурсосбережения в процессе выработки тепловой энергии;
- осуществление горячего водоснабжения путем закрытого водоразбора в рамках законодательства;
- обеспечение населения резервным источником водоснабжения;
- обеспечение 100% доступности качественной питьевой воды;
- проведение ежегодных мероприятий, позволяющих не допускать роста количества аварийного жилья;
- построение работы с Фондом капитального ремонта Пермского края таким образом, чтобы средства, собранные собственниками жилья и, соответственно, выделяемые на краткосрочные программы капитального ремонта, составляли не менее 46 млн руб. ежегодно, а при участии федерального бюджета и бюджета Пермского края — не менее 57 млн руб.;
- проведение среди населения разъяснительной работы по созданию товарищества собственников жилья для реализации прав собственников

и выбора способа управления многоквартирным домом, проведение администрацией города конкурса по выбору управляющей организации для управления многоквартирными домами.

6. Муниципальное управление:

- активизация участия граждан в муниципальном управлении;
- повышение качества предоставления муниципальных услуг, популяризация сервисов по предоставлению муниципальных услуг в электронной форме;
- совершенствование официального сайта Чернушинского городского поселения с целью реализации конституционных прав граждан на получение актуальной и объективной информации;
- усиление контроля обращений граждан, по возможности — решение вопроса «в одном окне»;
- создание условий для самообложения граждан через ТОС.

Основным *механизмом реализации* Стратегии является План мероприятий по реализации Стратегии — совокупность задач и мероприятий, направленных на достижение целей, поставленных в Стратегии. В целях анализа результативности и эффективности реализации Стратегии на протяжении всего периода ее реализации планируется проведение мониторинга и оценки реализации Стратегии.

ПЛАТНИРОВСКОЕ СЕЛЬСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ КОРЕНОВСКОГО РАЙОНА КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ 13,8 ТЫС. ЖИТЕЛЕЙ

Станица Платнировская основана в 1794 г. как один из сорока первых кубанских куреней черноморских казаков. В первой половине XX в. в станице было создано несколько колхозов. Со временем все колхозы были объединены в колхоз им. Кирова, который в 1970–1980-х гг. был колхозом-миллионером.

Численность жителей поселения — 13 780 чел. На территории поселения развита сеть агропромышленных предприятий, хозяйственную деятельность ведут 10 средних сельхозпредприятий и 21 крестьянско-фермерское хозяйство, которые занимаются производством продукции растениеводства. Функционирует сеть фирменных магазинов по реализации хлебобулочных изделий, рыбных продуктов, мясопродуктов. Работают предприятия по производству металлопластиковых конструкций, добавок для бетона. Развиваются в поселении личные подсобные хозяйства. Проблема экономики поселения в том, что нет базового хозяйства и стабильности в работе хозяйств, образованных на землях колхоза им. Кирова, в связи с чем трудно прогнозировать поступление доходов в бюджет поселения и планировать расходы. Существует проблема передела земли: владельцы земельных долей, бывшие колхозники, передают

свои участки в аренду другим землепользователям, между владельцами земельных долей и арендаторами возникают непонимание, недоверие.

СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Стратегия социально-экономического развития Платнировского сельского поселения Кореновского района на 2008–2020 гг. утверждена решением совета Платнировского сельского поселения Кореновского района № 238 от 30 июня 2008 г. Основные разработчики Стратегии — специалисты администрации и Совета Платнировского сельского поселения. Объем текста — 41 страница.

Стратегия носит комплексный характер. На основе анализа социально-экономического развития Платнировского сельского поселения Кореновского района была сформулирована стратегическая цель социально-экономического развития — обеспечение достойного качества жизни всех категорий населения, превращение Платнировского сельского поселения в лучшее место для работы, отдыха и воспитания детей, для самореализации и раскрытия творческого потенциала.

Стратегические направления развития Платнировского сельского поселения:

1. Обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста и повышение конкурентоспособности экономики.

- обеспечение динамичного и устойчивого экономического роста на основе максимального использования имеющегося производственного потенциала;
- наращивание производственных перерабатывающих мощностей;
- формирование самодостаточного аграрного кластера, инфраструктурное развитие территории;
- создание современного и конкурентоспособного производства во вновь создаваемой промышленно-производственной зоне.

2. Развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни населения.

- повышение уровня досугового обслуживания населения;
- развитие социально-ориентированных отраслей: образования, здравоохранения, культуры;
- создание условий, обеспечивающих доступность жилья для разных категорий граждан;

- повышение эффективности, устойчивости и надежности функционирования жилищно-коммунальных систем;
- максимальное удовлетворение потребительского спроса на товары и услуги в удобное для потребителя время, в нужном ассортименте и необходимом количестве, обеспечение защиты интересов потребителей.

3. Повышение эффективности функционирования государственных и муниципальных служб на территории поселения.

- совершенствование систем управления, способных обеспечить наиболее полную реализацию Стратегии;
- создание на территории района финансовой базы, достаточной для решения проблем социального и экономического развития;
- совершенствование законодательства.

4. Переход к эколого-градостроительному планированию и эколого-ориентированным методам управления сферой природопользования.

- сохранение природного потенциала региона для будущих поколений;
- организация сбора и вывоза мусора.

Две последние стратегии написаны в жанре «улучшение и повышение всего», достаточно распространенном сегодня. В данном случае трудно сформулировать коротко, о чем именно эта стратегия и за счет чего будет осуществлен стратегический прорыв в развитии поселения, где приоритетные направления. Такая ситуация отражает существенное различие между этапами: Стратегии из документов о главном превращаются в документы обо всем. К этому подталкивает и федеральный закон. На уровне поселений, который оказался в значительной степени «вне закона», остается большая свобода выбора жанра стратегии. К сожалению, как правило, при гораздо меньших ресурсах для реализации планов.

СТЕПАНЦЕВСКОЕ СЕЛЬСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ ВЯЗНИКОВСКОГО РАЙОНА ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ 3,6 ТЫС. ЖИТЕЛЕЙ

Муниципальное образование Степанцевское расположено в юго-западной части Вязниковского района, находится на расстоянии 95 км от города Владимира и 35 км от города Вязники. Населенные пункты на территории муниципального образования: поселок Степанцево, деревни Коровинцево, Сенино, Ямки, Сосновка, Рябиха, Дьяконово, Грачевка, Бурцево, Невежино, Ясные Зори, Буторлино, Чернево, Фомина Рамень, Дружная, Усады, Эдон, Зеленые Пруды, Серково, Табачиха, Торчиха¹.

На территории МО Степанцевское работают предприятия ткацкой и пищевой промышленности, швейное производство.

МО Степанцевское — первое сельское поселение, разместившее План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования в Государственной автоматизированной информационной системе «Управление» (11 мая 2016 г.)².

В открытых источниках нам не удалось найти никаких ссылок на текст Стратегии. На официальном сайте МО Степанцевское размещен только Генеральный план, принятый в конце 2011 г.

Поэтому о Стратегии можно судить только по косвенным признакам, опираясь на План ее реализации. Из текста Плана в реестре также нельзя узнать, когда он был принят и на какой период рассчитан.

План мероприятий составлен по трем стратегическим направлениям:

1. повышение доходов населения муниципального образования Степанцевское;
2. обеспечение высокого уровня комфортного проживания и жизнедеятельности;
3. формирование физического и духовного богатства муниципального образования.

¹ stepancevoadm.ru/informaciya-o-rayone.html.

² Начиная с 2016 г. в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» для информационного обеспечения стратегического планирования государственная регистрация документов стратегического планирования ведется в государственной автоматизированной информационной системе «Управление». На начало мая 2016 г. в системе зарегистрировано более 1700 документов федерального, регионального и муниципального уровней, непосредственно связанных со стратегическим планированием.

Как видно из формулировок, направления развития поселения сформулированы весьма общо.

Мероприятия Плана сгруппированы по объектам управления, которые охватывают все сферы МО:

- обеспечение инвестиционной привлекательности;
- развитие малого и среднего предпринимательства;
- развитие туризма;
- обеспечение населения доступным комфортным жильем;
- повышение уровня развития ЖКХ и благоустройства территории;
- развитие транспортной инфраструктуры;
- образование;
- физическая культура и спорт;
- дошкольное образование;
- отдых и оздоровление детей и подростков;
- культура;

- обеспечение продовольственной безопасности;
- социальная защита.

Сами мероприятия сформулированы также достаточно обобщенно и в разном формате: нет ответственных за реализацию, например, такого крупного мероприятия, как «Создание комфортной среды для жизни, работы, отдыха населения муниципального образования», нет никаких количественных показателей (не указано, сколько именно детских игровых площадок будет оборудовано); некоторые мероприятия сформулированы так, что выглядят как уже реализованные.

Безусловно, трудно объективно оценивать План мероприятий по реализации Стратегии, не видя оригинала документа, но тот факт, что руководство МО Степанцевское первым зарегистрировало свой документ стратегического планирования в федеральной информационной системе, говорит о несомненном успехе руководства и демонстрирует уверенность малых поселений в целесообразности разработки стратегий развития.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

ПО РЕЗУЛЬТАТАМ

ИССЛЕДОВАНИЯ

1. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Из 22 406 муниципальных образований, имеющих в России в 2016 году, большую часть составляют поселения: 1592 — городские, 18 177 — сельские (7,1% и 81,1% от общего числа МО соответственно). По демографическим причинам число поселений и доля их населения в общей численности населения России в последние годы постоянно уменьшаются.

В контексте данной записки «поселение» — это тип муниципального образования, точнее, два типа: городские поселения и сельские поселения, выделяемые Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Городские поселения — это поселки или города, чаще всего — поселки городского типа (около 77%), численность населения которых значительно варьируется. На 1 января 2016 года 95,5% городских поселений относятся к малым городам (до 50 тыс. человек) и поселкам городского типа, при этом население 59,5% городских поселений составляет менее 10 тыс. человек. Самым маленьким городским поселением является Кунерминское городское поселение — муниципальное образование в Казачинско-Ленском райо-

не Иркутской области. В нем проживают 30 человек. В Московской и Саратовской областях, а также в Республике Татарстан существуют городские поселения с населением более 100 тыс. человек. Самым большим из них является город Энгельс на левом берегу Волги, напротив Саратова, с населением более 250 тыс. чел.¹

Среди сельских поселений тоже существуют весьма крупные. До 2015 года крупнейшим из них и одним из самых больших в мире была станция Орджоникидзевская в Республике Ингушетия с населением более 61 тыс. человек, но на данный момент станции присвоен статус городского округа «город Сунжа». Таким образом, крупнейшим стало Каневское сельское поселение в Краснодарском крае с населением 48 тыс. человек. Всего насчитывается 306 сельских поселений, в которых проживает более 10 тыс. человек, но 92,4% населенных пунктов такого типа имеют население менее 5 тыс. человек.

Поселения обойдены вниманием исследователей, изучающих феномен стратегического планирования и интересующихся в основном уровнем субъектов федерации (85 единиц наблюдения, 79 из

¹ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года. Бюллетень. М.: Росстат, 2016.

² Ильина И., Плисецкий Е., Копыченко Г., Рыбина Е., Климова В. Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ. М.: Высшая школа экономики, 2015. 48 с.; Климанов В. А., Будаева К. В., Чернышова Н. А. Региональное стратегирование и программирование в Российской Федерации в 2015 году. Ежегодн. докл. М.: ИРОФ, 2016.

которых на 2015 год имели утвержденные стратегии² и крупных городов — городских округов (их насчитывается 560)¹. Для этого есть определенные основания, как научные — добывать информацию по этим многочисленным группам неизмеримо сложнее, — так и административные. С 2014 года стратегическое планирование в нашей стране регулируется Федеральным законом Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — 172-ФЗ)². Закон зафиксировал общие рамки и сделал обязательными разработку и реализацию документов стратегического планирования на уровне федерации, макрорегионов и субъектов федерации, а также определил возможность заниматься стратегическим планированием для относительно крупных муниципальных образований — городских округов и муниципальных районов — при соответствующем решении органов местного самоуправления (ОМСУ).

Уровень городских и сельских поселений в 172-ФЗ на момент подготовки записки прямо не затронут, вследствие чего в подавляющем большинстве регионов в законах о стратегическом планировании игнорируется уровень городских и сельских поселений. Однако ситуация может измениться: в докладе представителя Департамента стратегического и территориального планирования Министерства экономического развития в рамках XV Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» (Санкт-Петербург, 24–25 октября 2016 года) было анонсировано, что в 172-ФЗ в ближайшее время должны быть внесены изменения, которые однозначно наделят городские и сельские поселения правом разработки собственных стратегий³.

Но готовы ли городские и сельские поселения к стратегическому планированию, каков накопленный ими опыт в этой сфере, какова доля поселений, имеющих стратегии, в чем специфика этих стратегий, как они соотносятся со стратегиями муниципальных районов?

И в научной литературе, и в публицистике аргументированных суждений по этим вопросам удастся найти немного. Относительно неплохо освещается только ситуация в городских поселениях отдельных типов, таких как моногорода, старопромышленные города, малые исторические города или города с особыми условиями хозяйствования, например, ЗАТО.

Для моногородов была реализована программа поддержки, имеющая одним из условий разработку Комплексного инвестиционного плана (КИП) по модернизации моногорода, по сути — аналога стратегии. Кампанию по массовой разработке КИПов развернули в 2009 году после нашедших событий в Пикалево (Ленинградская область), когда кризис на трех градообразующих предприятиях привел к экономическому коллапсу города⁴. Задача КИПов — стабилизация социально-экономической ситуации моногорода и вывод экономики города на траекторию устойчивого роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Мнения экспертов о результатах реализации КИП расходятся⁵, но как минимум благодаря «принудительной» разработке таких документов у большого количества муниципальных образований появились документы стратегического планирования, содержащие серьезные обоснования в части требуемых инвестиций.

В свое время серьезный толчок распространению стратегического планирования в малых городах был дан в рамках программы «Малые города России» реализованной Институтом «Открытое общество» (Фонд Сороса) в 1999–2003 гг. В программе участвовали 112 малых муниципальных образований из 38 субъектов РФ. Организационный, методический и консультационный опыт, накопленный в процессе реализации программы, занял свое место в системе работы по поддержке и развитию стратегического планирования и управления в российских муниципальных образованиях и во многом актуален до сих пор⁶.

¹ Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К. Муниципальное стратегическое планирование в России между кризисами // Известия Русского географического общества. 2016. Т. 148. № 3. С. 1–13.

² Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26. Ч. I. Ст. 3378.

³ О взаимодействии федерального, регионального и муниципального уровней при формировании системы стратегического планирования. www.forumstrategov.ru/upload/program/Kisel.pdf (дата обращения: 26.12.2016).

⁴ Почему неэффективны комплексные инвестиционные планы моногородов // Российская газета. Экономика. № 5503 (127). rg.ru/2011/06/16/mono.html (дата обращения: 26.12.2016).

⁵ Крюкова Е. М. Комплексные инвестиционные планы модернизации монопрофильных муниципальных образований как инструмент развития моногородов // Социальная политика и социология. 2015. Т. 14. № 1 (107). С. 97–105.

⁶ Муниципальные стратегии — сделано в России. Балобанов А. Е. и др. / Под общ. ред. А. Е. Балобанова, А. Н. Лукьянова. М.: Аспект пресс, 2004. 208 с.

2. ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И МЕТОД ИССЛЕДОВАНИЯ

Для заполнения пробела в изучении стратегического планирования на уровне городских и крупных сельских поселений в Леонтьевском центре в 2016 году был реализован проект, направленный на изучение состояния стратегического планирования и стимулирование участия городских поселений в стратегическом планировании.

Исследовательская цель проекта — заполнение пробела в изучении процесса распространения стратегического планирования на уровне городских поселений, выявление степени готовности городских поселений к участию в стратегическом планировании. Дополнительная цель — доведение до руководства городских поселений базовых знаний о стратегическом планировании и источниках информации о нем.

Задачи проекта:

- исследовать массив городских поселений на предмет наличия стратегических документов и опыта стратегического планирования;
- определить рациональные формы стратегического планирования для разных типов поселений.

Для выполнения поставленных задач проделано следующее:

- 1) по данным Росстата и Википедии сформирован перечень городских поселений и сельских поселений с численностью населения свыше 10 тыс. чел.;
- 2) по данным из Интернета собраны база данных контактов и первичная информация об имеющихся в поселениях документах стратегического планирования;
- 3) подготовлена анкета для представителей органов МСУ городских и сельских поселений, содержащая вопросы о стратегическом планировании на местном уровне (наличие стратегического документа, процесс разработки, участники разработки и др.);
- 4) проведена рассылка по электронной почте во все городские поселения, по которым были найдены электронные адреса (порядка 1,5 тыс.). Рассылка включала письмо на имя главы поселения с приглашением принять участие в исследовании (заполнить анкету и дать телефонное интервью), анкету и электронную версию специально подготовленной брошюры «Стратегии малых городов: территория творчества»;
- 5) выполнен анализ заполненных анкет;
- 6) проведены и проанализированы углубленные телефонные интервью с руководителями 20 поселений.

3. РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕРНЕТ-ПОИСКА: КАКИЕ ДОКУМЕНТЫ ЕСТЬ У ПОСЕЛЕНИЙ

В мае-июне 2016 года силами студентов НИУ ВШЭ и СПбГУ, проходивших практику в Леонтьевском центре под руководством О. В. Русецкой, был проведен поиск в Интернете документов стратегического планирования городских поселений. Поиск был тщательным, но не слишком результативным. Полученный список включал около 80 документов.

Список был позже пополнен по данным реестра документов стратегического планирования в открытой части государственной автоматизированной информационной системы «Управление». В декабре 2016 года в ней оказалось 190 документов сельских поселений и 18 документов городских поселений. При этом далеко не все документы, отнесенные к виду «Стратегия социально-экономического развития муниципально-образованного образования», являются стратегиями. В эту рубрику попали генеральный план, прогнозы и несколько муниципальных программ. Наиболее активно заполняют реестр городские поселения Воронежской области¹.

На момент подготовки записки (декабрь 2016 г.) в нашем списке насчитывалось 120 стратегических документов городских поселений. С большой степенью уверенности можно утверждать, что это почти все существующие актуальные документы, а это значит, что лишь около 7,5% городских поселений имеют документы долгосрочного планирования. Будем называть их поселениями-стратегиями.

Документы различаются по названиям и жанрам: стратегии (41), комплексные инвестиционные планы или программы (32), концепции (12), стратегиче-

ские планы (5), а также долгосрочные муниципальные программы (30).

Если сгруппировать документы по годам принятия в соответствии с этапами распространения стратегического планирования, определенными нами ранее², то увидим, что:

- до 2005 г. было утверждено 9 документов (самый ранний — в 2000 году);
- с 2006 по 2010 г. — 41;
- с 2011 по 2014 г. — 56;
- после 2014 г. — 14.

Большинство документов имеет горизонт планирования до 2020 года — 79, менее чем до 2020—19, далее — 22. По продолжительности они разделяются следующим образом: не более 6 лет планирования — 14, от 6 до 10 лет — 78, более 10 лет — 28 документов. Наибольшую продолжительность имеет «Программа социально-экономического развития Олонцкого городского поселения (2008–2031 годы)».

Поселения-стратегии в 71 случае являются центрами своих районов, а в 49 — не являются. Чаще всего (69 случаев) документы принимались в тех муниципальных образованиях, где глава МО избирается населением и возглавляет местную администрацию, в 43 случаях — там, где глава МО избирается представительным органом из своего состава и возглавляет представительный орган, а глава местной администрации назначается по контракту, в 8 случаях — иное. Можно предположить, что прямые выборы главы населением делают его более активным и подталкивают к долгосрочному планированию.

¹ Реестр документов стратегического планирования. gasu.gov.ru/stratplanning (дата обращения: 26.12.2016).

² Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К. Распространение практики стратегического планирования в городах России: 1997–2013 гг. // Известия Русского географического общества. 2013. Т. 145. № 6. С. 1–10.

В распределении поселений-стратегов по федеральным округам (табл. 1) обращает на себя внимание повышенная доля стратегов на Урале, что, видимо, объясняется традиционной активностью

заводских поселений с квалифицированным населением и участием в программе поддержки моногородов. Доля стратегов ожидаемо выше среди более крупных городов (табл. 2).

Распределение поселений-стратегов по федеральным округам

Таблица 1.

	ЦФО	ПФО	СФО	УФО	СЗФО	ДВФО	ЮФО	СКФО
Количество документов	38	21	21	13	16	7	2	2
Доля от поселений-стратегов	8,2%	6,3%	8,6%	16,9%	7,7%	5,4%	2,1%	5,0%

Распределение поселений-стратегов по численности населения

Таблица 2.

	Менее 10 тыс. человек	От 10 до 50 тыс. человек	Более 50 тыс. человек
Количество документов	46	66	8
Доля от поселений-стратегов	4,9%	11,5%	11,4%

В 45 поселениях-стратегах численность населения с 2002 по 2015 год увеличилась (что составляет около 10,3% от общего числа поселений с растущим населением), а в 75 — уменьшилась (около 6,5% от общего числа поселений с депо-

пуляцией). Тот факт, что доля поселений-стратегов среди более благополучных (растущих) поселений выше, чем среди менее успешных, можно считать признаком полезности стратегического планирования.

4. РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ: ФАКТЫ И СУЖДЕНИЯ

Анкета, разосланная главам поселений, включала следующие вопросы:

- Укажите, пожалуйста, действующие в вашем поселении документы, определяющие развитие поселения на срок более 5 лет.
- Кто выступал инициатором разработки данного документа?
- Как долго длился процесс разработки?
- Кто и в какой форме принимал участие в разработке документа?
- Участвовали ли сторонние консультанты в процессе разработки; кто именно?
- Что, по вашему мнению, характерно для процесса стратегического планирования в вашем поселении? Что было самым сложным в процессе планирования?
- Считаете ли вы необходимым для городских и сельских поселений наличие собственной стратегии социально-экономического развития?

Всего было получено 82 анкеты: 29 — от сельских поселений и 53 — от городских. Кроме того, были получены письма от четырех городских округов и трех муниципальных районов. Появление ответов не от поселений объясняется тем, что помимо прямой рассылки из Леонтьевского центра в адреса полутысячи поселений, Общероссийским конгрессом муниципальных образований (ОКМО) была произведена рассылка по региональным ассоциациям МСУ, входящим в ОКМО. Те в свою очередь обратились ко всем своим членам, что увеличило число откликов от поселений, но и стало причиной появления анкет от муниципальных образований других типов.

Первое наблюдение, которое можно сделать, анализируя ответы, состоит в том, что не все заполнявшие анкеты хорошо ориентируются в теме. Так, в 17 случаях было отмечено наличие у поселения стратегии, притом что документы, которые при этом имелись в виду, стратегиями социально-экономического развития не являются. В то же время, как будет видно из обзора полученных в анкетах комментариев, многие респонденты прекрасно разбираются в вопросах планирования.

Анкетирование не позволило получить сколь-нибудь значимую выборку по всем поселениям, хотя анкеты довольно полно репрезентируют поселения-стратеги: если считать, что генеральная совокупность близка к 120, то 18 анкет составляют 15% от совокупности.

Анкетирование дало возможность получить большое количество развернутых комментариев, которые позволяют составить представление о типичных проблемах и суждениях представителей органов управления поселений, имевших опыт долгосрочного планирования.

Рассмотрим сначала ответы на относительно простые вопросы о фактах, касающихся опыта стратегического планирования.

НАЛИЧИЕ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ. В большинстве случаев поселения-респонденты имели принятые ранее документы стратегического планирования, например, прогноз или программу социально-экономического развития, то есть действующий документ для них не первый. В ряде случаев присутствует преобладание пятилетних документов. Для меньшего количества поселений принятый документ стратегического развития являлся первым документом такого рода.

ПЕРИОД ДЕЙСТВИЯ ДОКУМЕНТОВ. В большинстве случаев документы планирования принимаются на срок 5 лет, однако есть примеры с пролонгацией и постоянной актуализацией, как и на больший срок (6 лет) и на меньший (3–4 года).

ИНИЦИАТОРЫ РАЗРАБОТКИ. Инициаторами принятия стратегических документов в большинстве случаев выступают главы поселений или представители вышестоящих уровней (администрация района, региона). В некоторых случаях принятие стратегических документов обусловлено завершением срока действия предыдущего документа стратегического планирования или федеральной кампанией по моногородам. Существенно реже инициатива исходит от рядовых сотрудников администрации поселения, в том числе от тех, кто непосредственно курирует данный вопрос.

ДЛИТЕЛЬНОСТЬ РАЗРАБОТКИ. Стратегии разрабатываются от месяца до года. Чаще всего указывается срок от трех месяцев до полугода, что, по нашему мнению, оптимально. Слишком короткий период обычно обусловлен административным давлением сверху. На местах это осознают: иногда отмечается, что на разработку документа было мало времени, и изначально сам процесс разработки был построен неправильно.

РАЗРАБОТЧИКИ. В подавляющем большинстве случаев стратегические документы поселений разрабатываются силами сотрудников местной администрации методом проб и ошибок. Ни консультанты, ни бизнес не привлекаются. Иногда консультантом выступает муниципальный район, и разработкой занимаются совместно специалисты района и поселения. Это оправданно, поскольку на местах в большинстве случаев отсутствуют отделы или подразделения, которые могли бы грамотно планировать.

В исключительных случаях разработку осуществляют сторонние исполнители, которые привлекаются по конкурсу и разрабатывают документ на основе запросов в местные органы власти. Такая практика редка ввиду недостаточного финансирования подобных проектов. Кроме того, качество работы внешних разработчиков оставляет желать лучшего: респонденты указывали на отсутствие описания перспектив, примитивную компиляцию материалов, полученных разработчиками на основе запросов в местные администрации. Существенным минусом также является камеральная разработка стратегических документов — без стратегических сессий и без должного публичного обсуждения принимаемого документа. Организация конкурса на разработку, а также ее финансирование если и происходят, то при непосредственном субсидировании региональными органами власти. При взаимодействии со сторонним разработчиком администрация поселения

чаще всего выступает только поставщиком первичных материалов, которые ложатся в основу стратегического документа.

В качестве исключения можно упомянуть случай двусторонних консультаций одновременно с муниципальным районом и с региональными органами власти. В некоторых поселениях самостоятельно изучают опыт других регионов и документы, созданные на уровне собственного региона.

УЧАСТИЕ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА. Только в трети городских поселений население и бизнес приняли участие в разработке документа, причем в пассивной форме — участие в обсуждении на завершающей стадии.

Респонденты в большинстве случаев осознают необходимость проведения многочисленных очных встреч, в том числе с руководителями предприятий, а также создания рабочих групп. Присутствие предпринимателей при разработке и обсуждении документа планирования плодотворно сказывается на дальнейшем диалоге с бизнес-сообществом. Однако вопреки рекомендации активизировать обсуждения на начальном этапе общественные слушания чаще всего происходят в конце, обсуждается уже практически готовый документ.

Стандартной практикой является проведение публичных слушаний, где городское сообщество принимает участие в обсуждении документов. Среди активных представителей городского сообщества можно выделить молодежь, местных предпринимателей, а также местных депутатов, которые в некоторых случаях подразумеваются под общественными активистами. Изменения в проект документа вносятся на основе обсуждений: мнение инициативных представителей общественности учитывается и принимается, документ актуализируется.

Местное сообщество узнает о разработке документа посредством публикаций в местных СМИ, нередко публичное обсуждение документа проходит не только в виде публичных слушаний, но и на специализированных сайтах. Среди методов оповещения населения также можно выделить анкетирование по школам и предприятиям.

Имеются и поселения, где стратегические сессии не проводятся, и общественные активисты не принимают участия. Зачастую энтузиазм местных властей не встречает никакой реакции со стороны рядовых граждан и местного сообщества.

СОГЛАСОВАНИЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ. В большинстве случаев существенных проблем при согласовании документа не возникает. В согласовании и утверждении участвуют собрание поселения и местная

дума, в ряде случаев документ согласовывается с профильным органом власти региона.

В большинстве случаев наблюдаются согласованность с документами муниципального района и увязка местного документа с муниципальными программами. Ориентиром при разработке и принятии служат также местные бюджеты.

Взаимодействие между поселением и муниципальным районом в области стратегического планирования в большинстве случаев выстроено в виде четкой иерархии. По мере необходимости либо на постоянной основе муниципальный район делает запросы, а поселение предоставляет отчетность, проводит поквартальный и ежегодный мониторинг основных показателей. Сотрудничество по всем направлениям достаточно плотное.

Прямое взаимодействие с органами власти субъекта федерации в части планирования в большинстве случаев отсутствует и происходит только через муниципальный район, равно как и взаимодействие с другими поселениями муниципального уровня. Участие в разработке стратегии региона также в большинстве случаев отсутствует.

СОДЕРЖАНИЕ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ПОСЕЛЕНЧЕСКИХ СТРАТЕГИЙ. Главными целями в документах планирования чаще всего называются создание комфортных и безопасных условий проживания жителей в городе и туризм. Есть случаи, когда именно благодаря наличию документов стратегического планирования удается реализовать конкретные проекты — либо инвестиционные, которые реализуются на территории сторонними инвесторами, либо инфраструктурные: дорожная сеть, водоснабжение и водоотведение. Крупные проекты обычно находятся за рамками бюджетного финансирования.

Среди полезных следствий наличия действующего стратегического документа указывается возможность его актуализации на основе данных, полученных в ходе мониторинга.

Негативно опыт планирования оценивается в тех случаях, когда стратегический документ разрабатывался слишком быстро и формально и поэтому остается только на бумаге, когда в нем не удалось отразить все необходимые аспекты, или когда принятый документ является простой компиляцией муниципальных программ.

5. РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ: НЕОБХОДИМОСТЬ СТРАТЕГИИ ПОСЕЛЕНИЯ И СЛОЖНОСТИ РАЗРАБОТКИ

Наибольший интерес представляют мнения о необходимости стратегии поселения. На вопрос анкеты «Считаете ли вы необходимым для городских и сельских поселений наличие собственной стратегии социально-экономического развития?» 45 представителей поселений (58%) ответили «да», 30 — «нет», 7 затруднились ответить.

Те, кто выступает за стратегирование на уровне поселений, сопровождали свои ответы следующими комментариями¹:

- «Любое муниципальное образование вне зависимости от статуса должно разрабатывать прогнозный план социально-экономического развития своей территории. Потому что благодаря заранее намеченным целям удастся добиться лучших результатов и получить желаемый итог».
- «Наличие стратегии социально-экономического развития поселения необходимо для того, чтобы определить, в каком направлении должно развиваться поселение, какими путями достичь этого развития. Стратегия поможет выявить сильные и слабые стороны поселения, его индивидуальные особенности».
- «В соответствии с ФЗ № 131 от 06.10.2003 муниципальному образованию (городскому поселению) предоставлено достаточно полномочий, которые в большей части не подкрепляются финансово. Стратегия развития территории должна позволить выявить направления, не обеспеченные региональным или федеральным финансированием, принимая решения по ситуации».
- «Стратегия социально-экономического развития для городских поселений позволит показать широким кругам общественности, что усилия органов местных властей не только направлены на решение частных задач, но и устремлены в будущее с целью обеспечить своему городу устойчивое развитие и процветание».
- «Собственная стратегия социально-экономического развития поселения определяет цели и задачи на местном уровне и ускоряет их реализацию».
- «Это позволит увеличить рост экономики и уровень благосостояния граждан городского поселения».
- «Наличие собственной стратегии позволит городским и сельским поселениям определить основополагающие приоритеты целей и ориентиров развития, учитывающие местные социально-экономические, экологические, культурные и другие особенности».
- «Стратегическое планирование позволит определить основные направления развития поселения, скоординировать бюджет, правильно перераспределить денежные средства».
- «Стратегия социально-экономического развития позволяет строить долгосрочные планы развития поселка, в том числе модернизировать коммунальные системы теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также газоснабжения. Стратегия определяет перспективы строительства многоквартирных домов в поселке (в том числе многоэтажных), социальных объектов, магазинов, торговых центров, дорог».
- «Недотационные поселения, имея собственную стратегию развития, могут более четко донести до жителей свои возможности и планы без пустых обещаний, что существенно повысит доверие к власти и снизит социальную напряженность».
- «Индивидуальная особенность проблем в развитии отдельного поселения позволит более четко и объективно использовать это при разработке программ перспективного планирования муниципального района».

¹ Сохранена стилистика авторов ответов.

- «Стратегия — это долгосрочный план развития города, основанный на выбранной концепции развития и долгосрочных прогнозах, инвестиционном анализе, детализированных программах и планах развития. Стратегия города обозначит обзор организационных действий и управляющих подходов, используемых для достижения социально-экономического развития территории, сформирует долгосрочное представление о методах и средствах развития города, обеспечит ощущение стабильности развития у граждан».

Представитель одного из «неопределившихся» поселений дал развернутый и квалифицированный ответ на вопрос о необходимости стратегии:

- «На данный вопрос нельзя ответить однозначно. Согласно ч. 2 ст. 39 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ в муниципальных районах и городских округах могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться Стратегия социально-экономического развития и План мероприятий по ее реализации. Поскольку поселения входят в состав муниципального района, разработка собственной Стратегии для них необязательна, тем более это касается небольших сельских поселений и моногородов со слабо развитой инфраструктурой. В случае если поселение стабильно развивается, имеет многоотраслевую структуру экономики и обладает инвестиционным потенциалом, оно заинтересовано в дальнейшем развитии и вправе разработать для этого собственную Стратегию социально-экономического развития, которая будет способствовать также развитию муниципального района в целом».

Противники наличия собственных стратегических документов в поселениях чаще всего указывали на возможность отразить направления развития поселения в стратегии муниципального района, а также на отсутствие специалистов:

- «Стратегия социально-экономического развития должна быть принята на федеральном и региональном уровнях. Муниципальные районы, городские и сельские поселения должны исполнять полномочия по стратегическому планированию в рамках стратегии субъекта».
- «Стратегические аспекты социально-экономического развития городских и сельских поселений составляют Стратегию социально-экономического развития района в целом».
- «Как правило, муниципальные районы в своих стратегиях учитывают интересы поселений и отражают ключевые проекты, планируемые к реализации на уровне поселений. В связи с чем написание собственных стратегий поселениями видится нецелесообразным».
- «Каждое поселение имеет различный потенциал для развития, поэтому целесообразно раз-

вивать муниципальный район в направлении перспективных сел, которые являются центрами регионального развития».

- «Считаем целесообразной разработку стратегии социально-экономического развития на уровне муниципального района».
- «От поселения очень мало зависит в стратегии развития района».
- «Во-первых, поселению на своем уровне проблематично планировать какое-либо развитие ввиду высокой дотационности бюджетов, во-вторых, идет дублирование стратегии развития района, т. к. район и состоит из поселений, в-третьих, недостаточное кадровое обеспечение поселений и большая нагрузка на специалистов затрудняют сбор и обобщение необходимой информации».
- «Стратегия развития района складывается из направлений развития каждого поселения. Разработка стратегии поселений будет повторением информации из стратегии района».
- «Нет необходимости. Сложность процессов стратегического планирования, отсутствие специалистов на уровне поселений».
- «Для уровня поселения достаточно прогноза социально-экономического развития муниципального образования, бюджетного прогноза, муниципальных программ».
- «Для разработки стратегии социально-экономического развития поселения нужен специальный дополнительный штат работников, например, отдел экономики, у нас этими вопросами занимается ведущий специалист — экономист. Для содержания дополнительного штата работников на сегодняшний день недостаточно денежных средств».

Представители поселений, имеющих опыт разработки стратегических документов, отвечая на вопрос «Что было самым сложным в процессе планирования?», чаще всего называли недостаточность ресурсов на финансирование реализации проектов и неопределенность возможностей финансирования.

Кроме того, указывались такие сложности, как:

- отсутствие квалифицированных кадров;
- трудности при создании эффективной рабочей группы;
- недостаточность или отсутствие статистических сведений по поселению и предприятиям поселения;
- нестабильность работы градообразующего предприятия;
- сложности при определении стратегической цели и стратегических направлений;
- пассивное отношение общественных организаций, представителей бизнеса и населения.

6. РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕРВЬЮИРОВАНИЯ: ПРЯМАЯ РЕЧЬ

Для получения подробных комментариев было проведено телефонное интервьюирование представителей органов местного самоуправления об опыте и необходимости стратегического планирования на уровне поселений. Гайд интервью предполагал получение развернутых ответов на ключевые вопросы анкеты.

В период с июля по сентябрь 2016 г. были проинтервьюированы специалисты из 20 поселений (15 городских и 5 сельских), представляющих 11 регионов. Выборка включает лишь тех, кто проявил желание принять участие в исследовании, и позволяет выделить общие тенденции для этой группы активных поселений.

Не у всех проинтервьюированных поселений имеются действующие документы стратегического планирования, а среди имеющихся не все — стратегии в узком смысле: упоминались программы социально-экономического развития, КИПы, социально-экономические прогнозы.

Интервьюируемые отмечали, что наличие документов стратегического планирования у муниципальных образований не является обязательным, что подтверждает их осведомленность о 172-ФЗ. Представитель Большелого сельского поселения Ростовской области рассуждает: *«Начнем с того, что нам стратегическое планирование было рекомендовано. Я могу принимать, могу не принимать, то есть могу создать и программу, и бюджет без стратегического планирования. На моем уровне эта документация не является строго необходимой. Я могу принять этот документ в любом случае только лишь для того, чтобы мне было как-то легче в дальнейшей работе систематизировать, чтобы мне было на что глянуть».*

Отрадно констатировать, что те, кто уже разрабатывал документы стратегического планирования, позитивно отзываются о своем опыте. Представитель Всеволожского городского посе-

ления Ленинградской области указывает: *«Конечно, свои труды мы ценим, и то, что нами разработано, конечно, — это положительный опыт. Негативного опыта в нашей работе просто быть не может. Каждый год мы видим, что у нас меняется. К примеру, года три назад мы одни цифры показывали, оценивая, так сказать, стабильную ситуацию предприятий. Прошло 2–3 года, мы смотрим показатели: они уже меняются. В лучшую, в худшую сторону. <...> То есть программа дает толчок постоянному мониторингу на нашей территории любых социально-экономических показателей и значений».*

На уровне сельских поселений еще более позитивно высказывается о стратегическом планировании, например, глава администрации Сырцевского сельского поселения Белгородской области: *«Я лично вообще сторонник планирования всего. Потому что я и по образованию экономист, и вообще сторонник планирования. Без планирования неинтересно жить, и вообще: видишь цели: чем нужно заниматься».*

Наибольшей заинтересованностью отличаются представители моногородов, имеющих КИП. Например, представитель Шелеховского городского поселения Иркутской области заявляет: *«В КИПе мы предоставили SWOT-анализ, посмотрели сильные стороны наши именно как города, слабые стороны, что мы можем себе позволить, что нам угрожает, какие возможности, угрозы рассмотрели, какие возможные сценарии. Определили их, выбрали два, но остановились на одном, который более возможен и реален для нас. И писали. Все проекты расписаны: расписано, что за проект, что из себя представляет, стоимость проекта».*

У представителей городских поселений проявляется желание заниматься планированием, двигаться вперед, развиваться, однако в большинстве случаев проблемой являются бюджетные ограничения. Представитель городского поселе-

ния поселка Шушенское Красноярского края отметил: «Сегодня мы вообще не застрахованы. Вы же видите, что в стране творится. К примеру, идет сегодня кризис, непонятно, откуда будут денежные средства. У нас постоянно: здесь уменьшить расходы, там уменьшить расходы».

Представитель Чайковского городского поселения Пермского края отмечает: «Кризис нам все равно не даст таких возможностей, как мы хотели развиваться. Мы сейчас живем исходя из возможностей очень скромного нашего бюджета. И нас эта стратегия, получается, что устраивает. Поскольку она сформирована на основании муниципальных программ, где заложено вот это минимальное финансирование. И сейчас реализовывать какие-то глобальные проекты у нас просто не получится. И в ближайшие вот эти годы выхода из кризиса, я думаю, мы возвращаться к разработке новой стратегии не будем, скорее всего. Сами понимаете, что сейчас ни на софинансирование, ни на вхождение в какие-то проекты просто мы реально не сможем рассчитывать. Везде все урезано».

В сельских поселениях недостаток бюджетных средств, а также ограниченность ресурсов становятся существенной преградой на пути реализации планов. Представитель Хомутчанского сельского поселения Белгородской области приводит следующий пример: «Любой закон, любая стратегия, прежде чем принимаются, желательно что-

бы, знаете, посмотреть: ага, а вот на это нужны средства. А сколько у нас областей в России, да? А сколько у нас в областях районов? А сколько у нас в районах потом идет наших муниципалитетов? Вот. Понимаете, дело в том, что бывает иногда, что принимается какой-либо законодательный такой акт, а мы его не можем исполнить. И получаем штраф, потому что у нас нет средств, понимаете?». Кроме того, собеседник указывает на то, что в целом людям не хватает осведомленности о тонкостях планирования, юридических и экономических знаний: «Немножко не хватает юридической подкованности. Вот для меня лично. Я бы, например, с удовольствием бы прошла какие-то курсы, но они стоят дополнительных средств, а средств маловато».

Встречаются мнения о необходимости централизовать планирование на уровне муниципального района, например, представитель рабочего поселка Исса Пензенской области считает, что «Сейчас уже не нужно на уровне поселений делать такие полномочия, которые 131-м законом определены. Это должно входить в муниципальный район. Структура должна быть одна. Просто сейчас как-то не рассматривают этот вопрос. Особенно это касается сельских территорий. Районов маленьких, которых у нас в России большинство. Там три человека, и они просто физически не успевают готовить эти сессии КМС, все вот эти полномочия, все данные».

7. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

По результатам анкетирования и интервьюирования можно зафиксировать главный результат: **представители поселений, которые уже принимали стратегические документы, даже если они были недовольны их качеством, нацелены на актуализацию и принятие новых документов и позитивно высказываются о стратегическом планировании.** Документы планирования рассматриваются как инструмент выхода из депрессивного состояния, необходимый для активного планирования будущего.

При успешном опыте стратегического планирования у представителей поселения наблюдается позитивный настрой. Он выше там, где поселения экономически более развиты, имеют недотационный бюджет и ресурсы для того, чтобы ставить собственные цели развития. Представители таких муниципальных образований инициативны, считают планирование положительной практикой, стремятся к повышению навыков в области стратегического планирования и считают, что «самое главное было начать». Ключевыми положительными моментами называют практику проведения SWOT-анализа, попытки войти в муниципальные программы и участвовать в различных проектах.

Среди основных трудностей, с которыми сталкиваются разработчики при подготовке документов стратегического планирования, в большинстве случаев были названы:

- финансовые трудности и недостаток ресурсов;
- отсутствие юридической квалификации, опыта и знаний о процессе стратегического планирования (в том числе отсутствие специалистов в области стратегического планирования), а также неразвитость института планирования на местах.

Поселения испытывают дефицит внимания: неоднократно подчеркивалось желание сотрудничать с организациями, подобными Леонтьевскому центру, от которых ждут координации деятельно-

сти на местах, помощи в методических вопросах. В целом существует потребность в методиках и консультациях, в подготовке квалифицированных кадров в области стратегического планирования.

Сдерживают распространение стратегического планирования страх перед неизвестностью, а также нежелание рисковать и создавать долгосрочные планы в связи с экономической ситуацией, усугубленной кризисом.

Среди прочих сдерживающих и осложняющих моментов можно отметить:

- недостаточную коммуникацию с региональными акторами;
- нехватку данных и инертность со стороны организаций, расположенных в поселении;
- чрезвычайно сжатые или слишком продолжительные сроки разработки;
- отсутствие взаимоувязки с муниципальными программами района;
- отсутствие рекомендуемых шаблонов;
- отсутствие преемственности местных властей;
- административные изменения на уровне поселений и района;
- бюрократические препоны;
- отсутствие вдохновения и безысходность;
- безынициативность.

Интервьюирование позволило зафиксировать опыт представителей ОМСУ из различных регионов страны. В ходе интервью пришлось столкнуться с такими техническими и содержательными проблемами, как трудность согласования времени, обрывы связи, смена сотрудников, особенно глав администрации, что сказывалось на результатах интервью, так как новые сотрудники не всегда были в курсе подробностей прошлых событий. При общей доброжелательности в некоторых случаях отсутствовала мотивация, что сводило интервью к формальной беседе.

Исследование подтвердило нашу исходную позицию: **деятельность по стратегированию в городских и крупных сельских поселениях возможна и полезна**. Она позволяет выявлять и аргументированно продвигать интересы поселения при разработке стратегий муниципальных районов, консолидировать местное сообщество, вовлекать подрастающее поколение в процессы осознания своего места в мире.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. При распространении практики стратегического планирования на уровень поселений избегать администрирования и кампанейщины.

2. Целесообразно начинать с более глубокого вовлечения поселений в разработку стратегий муниципальных районов.

3. Самостоятельные стратегии имеют смысл для поселений относительно крупных, экономически

благополучных и входящих в городские агломерации.

4. Самое главное: следует поддерживать инициативы снизу, поощрять активистов, стремящихся организовать стратегический процесс в своем поселении, снабжать их методиками и консультационной помощью. Это можно делать в рамках специальных грантовых программ федерального и регионального уровней при лидирующей роли ветви представительной власти.

5. Взаимопольным могло бы быть вовлечение вузов. В рамках летних экспедиций студенты-географы или «гмушники» могли бы работать в поселениях, помогая организовывать и проводить стратегические сессии. Для этого, кстати, следовало бы повсеместно включать в учебные программы курсы проектного менеджмента, навыки которого студенты могли бы передавать и осваивать вместе с представителями поселений в ходе реального проектирования будущего.

РЕСУРСНЫЙ ЦЕНТР ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ ПРИ ЛЕОНТЬЕВСКОМ ЦЕНТРЕ



StratPlan.ru

РЦСП начал формироваться в 2000 г. как отклик на запрос со стороны управленческой практики по освоению принципиально новой для России технологии планирования, которую впервые полномасштабно применил Леонтьевский центр в 1996–1997 гг. при разработке первого в стране Стратегического плана Санкт-Петербурга.

Миссия: повышение качества стратегического планирования и управления на государственном, региональном и муниципальном уровнях.

Деятельность

Ресурсный центр:

- ♦ объединяет профессионалов;
- ♦ накапливает и распространяет методическую и практическую информацию по стратегическому планированию;
- ♦ обеспечивает работу интернет-портала **StratPlan.ru**;
- ♦ выпускает бюллетень «Новости стратегического планирования»;
- ♦ содействует укреплению связей практиков стратегирования;
- ♦ осуществляет научно-методическую поддержку Форума стратегов;
- ♦ предоставляет методические и учебные материалы, консультации;
- ♦ оказывает информационную поддержку органам власти, специалистам и консультантам по вопросам территориального стратегического планирования;
- ♦ организует тренинги и учебные программы.

Структура: РЦСП функционирует в рамках Леонтьевского центра, который обеспечивает финансовую и административную поддержку в партнерстве с Ассоциацией специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ) и AV Group.

Координационный совет РЦСП:

Карелина Ирина Анатольевна, генеральный директор ЗАО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

Крыловский Алексей Борисович, президент AV Group.

Лебедева Наталья Александровна, председатель правления АССЭТ.

Директор РЦСП — Жихаревич Борис Савельевич.

The Leontief Resource Centre on Strategic Planning

25, 7-ya Krasnoarmeyskaya ul.,
St Petersburg, 190005, Russia
Tel : +7 (812) 316-6246
Fax: +7 (812) 712-6767

StratPlan.ru

Ресурсный центр по стратегическому планированию при Леонтьевском центре

190005, Россия, Санкт-Петербург,
7-я Красноармейская ул , 25
Тел : +7 (812) 316-6246
Факс: +7 (812) 712-6767

StratPlan.ru