

# Стратегическое планирование на муниципальном уровне: прихоть или необходимость?

**Е.Я. ВЛАСКИНА**, ведущий экономист, ООО «Институт территориального планирования "Град"», Омск. E-mail: galak.ekaterina@mail.ru

В статье рассмотрено стратегическое планирование на уровне муниципалитетов. Цель – определить необходимость стратегического планирования в муниципальных образованиях в современной России. Задачи: изучить современную нормативно-правовую базу стратегического планирования в РФ; привести примеры разработки документов стратегического планирования в городах. Использованные методы: качественный, сравнительный и системный анализ, синтез. В результате проведенного исследования был сделан вывод о необходимости формирования систем документов стратегического планирования в российских городах.

*Ключевые слова:* стратегическое планирование, управление развитием территории, город, муниципальная власть, стратегия социально-экономического развития, план мероприятий

## Муниципальная стратегия: нужна или нет?

Большая часть населения нашей страны проживает в городах, и процесс урбанизации продолжается. Город всегда являлся главным двигателем прогресса, и чтобы оставаться таким, ему необходимо постоянно развиваться и совершенствоваться.

Стратегическое планирование является залогом успешного развития современных городов. По мнению Б. Жихаревича, это, прежде всего, выбор целей и ориентиров, прорисовка желаемого будущего города, определение стратегии и направлений развития [1]. Не вызывает сомнений, что стратегическое планирование развития территории очень важно для дальнейшей жизни города и его обитателей.

В федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О Стратегическом планировании в Российской Федерации» [2] отмечено, что стратегическое планирование осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований.

На уровне муниципалитета разрабатывается не так много стратегических документов, как на федеральном и региональном. В соответствии со ст. 39 главы 11 ФЗ № 172 документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса, на муниципальном уровне разрабатываются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. В то время как стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования могут разрабатываться по решению органов местного самоуправления и поэтому не являются обязательными.

Именно данное обстоятельство – необязательность разработки стратегической документации на муниципальном уровне – является основной проблемой в формировании системы стратегического планирования нашей страны, охватывающей все уровни управления.

В современной практике планирования развития муниципальных образований основополагающую роль играют именно стратегии социально-экономического развития. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования, согласно вышеупомянутому федеральному закону, является документом стратегического планирования, определяющим цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период.

На основе таких стратегий выстраивается комплексная система мер по улучшению качества жизни населения, обеспечению благоприятного инвестиционного климата, повышению эффективности экономической деятельности в муниципальном образовании. Тем не менее некоторые представители муниципалитетов говорят о невозможности тратить время и силы на разработку стратегий в условиях кризиса, когда нужно ежедневно решать возникающие проблемы и думать о возможностях пополнения бюджетов. И их можно понять, однако управление городом или районом не должно сводиться только к постановке и решению краткосрочных задач.

Данный вопрос обсуждался на XIV общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: пространство выбора и выбор пространства» (Санкт-Петербург, 19–20 октября 2015 г.). Большинство присутствующих согласи-

лось с тем, что даже во время кризиса, в условиях недостатка денежных средств невозможно двигаться вперед, не видя конечной стратегической цели. Театр начинается с вешалки, а город, его развитие – с разработки стратегии, в которой на основе имеющихся конкурентных преимуществ и ресурсов будут определены цели, задачи, сформулирована миссия, и самое главное – заложены целевые показатели развития, отслеживая достижение которых, можно корректировать как направление движения, так и используемые для этого инструменты. Стратегия – это живой документ, способный меняться в реальных условиях и соответствовать им, но при этом не терять вектор намеченного развития. Планирование позволяет определять наиболее важные, приоритетные работы, целенаправленно использовать для их осуществления имеющиеся ресурсы, обеспечивать более эффективную реализацию последних [2. С. 18].

Кроме того, особое значение стратегии социально-экономического развития муниципального образования сегодня обусловлено необходимостью обеспечения единства стратегического и территориального планирования (ч. 5 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ).

При этом стратегия муниципального образования должна соответствовать основным целям, задачам и направлениям развития, обозначенным в документах планирования социально-экономического развития регионального и федерального уровней, и содержать те целевые показатели, на основе которых могут быть внесены изменения в документы территориального планирования муниципального образования.

К сожалению, последовательность принятия решений во многих муниципальных образованиях в России зачастую не выполняется. Реализация документов территориального планирования, в частности, по причине несоответствия пространственных решений стратегическим, ничем не обеспечена. Таким образом, необходимо согласование стратегических документов и документов территориального планирования.

### **Примеры: Санкт-Петербург и Когалым**

В качестве наиболее яркого примера реализации ФЗ № 172 можно привести разработку стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года. Хотя город является

субъектом Российской Федерации, опыт разработки комплекса документов стратегического планирования может быть использован на муниципальном уровне (в Москве стратегия социально-экономического развития пока отсутствует).

По мнению губернатора Санкт-Петербурга Г.С. Полтавченко, «стратегия города – это не набор красивых лозунгов, а верный и надежный “путеводитель” для правительства города, для бизнеса, для всех петербуржцев» [3]. Этот комплексный документ содержит обоснование сценария развития Санкт-Петербурга и описывает приоритеты долгосрочного развития на основании приоритетов Российской Федерации, определяет миссию и систему целей экономического и социального развития города на период до 2030 г.

Наличие механизма реализации стратегии принципиально отличает ее от других документов долгосрочного планирования, принимавшихся ранее как в Санкт-Петербурге, так и в других регионах России. В рамках этого механизма осуществляется мониторинг, который позволяет контролировать достижение запланированных результатов социально-экономического развития Санкт-Петербурга на основе комплексной оценки целевых показателей и ориентиров стратегии и государственных программ.

Санкт-Петербург – крупный город, субъект Российской Федерации, который, как могут заметить скептики, может себе позволить строить планы на будущее, а как быть небольшим городам, развитие которых зачастую зависит лишь от одной отрасли и одного предприятия? Здесь в качестве примера можно привести городской округ город Когалым (Ханты-Мансийский автономный округ) с населением чуть более 60 тыс. чел. Бюджет Когалыма в последние несколько лет является дефицитным, а безвозмездные и безвозвратные перечисления, как правило, превышают налоговые и неналоговые доходы бюджета, хотя и прослеживается тенденция к их сокращению. Так, в соответствии с проектом бюджета города Когалыма на 2016 г. размер безвозмездных и безвозвратных перечислений снизится более чем на 245 млн руб., а их доля в доходной части бюджета составит около 54%. Большая часть безвозмездных зачислений – это субвенции (почти 79%), вид денежных поступлений, выделяемых государством местным органам власти на определенный срок и под конкретные цели.

Существующая зависимость местного бюджета от поступлений из бюджетов вышестоящих органов власти часто встречается среди муниципальных образований России, но это никак не мешает стратегическому планированию на муниципальном уровне. Именно стратегия позволяет сформировать дерево целей и задач, которые затем через план мероприятий по ее реализации транслируются в программы, превращаясь в конкретные проекты, для финансирования которых и изыскиваются различные средства, в том числе из бюджетов регионов. Другими словами, благодаря стратегии определяются цели, под которые в дальнейшем можно привлечь ресурсы.

В стратегии, как правило, в отдельном разделе прописываются возможности ее ресурсной обеспеченности. Помимо всего прочего, в качестве стратегической цели можно заложить повышение бюджетной самостоятельности города, как это было сделано в Когалыме, и повышение инвестиционной привлекательности для увеличения доли частного капитала и налоговых и неналоговых поступлений в местный бюджет. Все вышеописанное должно также коррелировать с ежегодными прогнозами бюджета и долгосрочным бюджетным прогнозом в соответствии с федеральным законом № 172.

Ключевое предприятие Когалыма – нефтегазодобывающая компания ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь», играющая важную роль в развитии города. Компания спонсирует проведение общегородских мероприятий, помогает с благоустройством и формированием городской среды. Но Когалым – не моногород, в нем активно развиваются компании в сопутствующих основной отрасли и в других сферах экономики, чему старается активно способствовать местная администрация, всеми силами поддерживая малый и средний бизнес.

Разработка Стратегии города Когалыма стала необходимым шагом на пути определения направления развития и его согласования с региональным видением, изложенным в Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югра до 2020 года и на период до 2030 года.

### **Механизм разработки**

Опыт разработки комплекса документов стратегического и территориального планирования Когалыма уникален. Комплексный

проект совершенствования системы управления градостроительным развитием территории городского округа города Когалыма включал последовательную разработку стратегии, плана мероприятий по ее реализации, программы социально-экономического развития, генерального плана, проектов планировки и межевания.

Для разработки стратегии социально-экономического развития городского округа города Когалыма до 2020 года и на период до 2030 г., утвержденной решением городской думы от 23.12.2014 № 494-ГД, использовалось комплексное социологическое исследование, включающее несколько этапов. На первом этапе было проведено полуструктурированное интервью с экспертами города, которые выделили ряд проблем и перспектив развития территории. На втором этапе параллельно было проведено два опроса населения – на улицах города и через Интернет. Целью анкетирования было выявление предпочтений граждан по развитию территорий городского округа. Объем выборки опроса по анкете составил 500 человек. Респондентам было задано около 40 вопросов по поводу жилищных условий, обустройства дворовых территорий, объектов социального и культурно-бытового обслуживания, транспортной инфраструктуры, экологической обстановки, в целом проблем города и перспектив его развития. В качестве проблем большинство респондентов отметили отсутствие крупных торговых центров, кафе, детских садов, мест для прогулки, санаторно-курортных учреждений, наличие большого пустого пространства, плохие экологию и дороги.

На третьем этапе была проведена деловая игра под названием «Когалым-2030». Целью мероприятия стало формирование образа города Когалыма в 2030 г. глазами его жителей. В процессе обсуждения были также выявлены волнующие горожан проблемы. На входе участников (50 человек) ждала интерактивная карта, на которой они могли отметить флажком – что им нравится (зеленый флажок) и что не нравится в городе (красный флажок). В итоге дальнейшей работы в группах, на которые были разделены все присутствующие, большинство участников встречи определило, что в Когалыме необходимо создание школы, детских садов, бани, библиотеки, реабилитационного центра, многоуровневой парковки, теплых гаражей, площадок

для выгула собак, велотрека, городского архива; привлечение в здравоохранение узких специалистов и перенос парка.

Помимо социологического исследования, был проведен SWOT-анализ условий социально-экономического развития, который помог выявить сильные и слабые стороны, возможности и угрозы. Также был проведен кластерный анализ по авторской методике доктора экономических наук Г. Д. Боуш [4. С. 174–315], благодаря которому на территории городского округа удалось выделить два микрокластера: нефтегазодобывающий и строительных материалов. При разработке проекта стратегии был проведен сравнительный анализ конкурентных преимуществ города с другими городскими округами Ханты-Мансийского автономного округа – Югры с помощью инструмента матрицы Бостонской консалтинговой группы по следующим направлениям: сфера нефтедобычи, сектор промышленного производства (без добывающих производств), агропромышленный комплекс, инвестиционная деятельность.

На основе проведенного анализа были выделены основные проблемы городского округа и разработаны три сценария социально-экономического развития города – инерционный, инвестиционный и инновационный, по каждому из которых были определены основные риски реализации. Также по каждому сценарию были рассчитаны показатели социально-экономического развития (численность постоянного населения, среднегодовая численность занятых в экономике, объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных собственными силами работ и услуг по полному кругу предприятий, объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования, уровень зарегистрированной безработицы и другие).

На основе сравнительного анализа качественных и количественных характеристик рассмотренных прогнозов в качестве целевого был выбран инвестиционный сценарий, в котором определены четыре приоритета развития: повышение эффективности и конкурентоспособности экономики; развитие человеческого капитала; развитие транспортных и инженерных коммуникаций; совершенствование системы муниципального управления.

Данный сценарий предполагает, что к 2030 г. численность населения в Когалыме составит более 70 тыс. чел., численность занятых – более 40 тыс. чел., объем отгруженных товаров увеличится более чем на 50%, инвестиции в основной капитал

вырастут на 78,9%, а безработица снизится на 10,3%. Прогнозные целевые показатели рассчитывались с использованием инструментов математического моделирования с учетом долгосрочных программ, нормативов и других документов федерального и регионального уровней.

### Приоритеты и проблемы

По каждому вышеперечисленному приоритету были сформулированы набор целей, задач, контрольных целевых показателей и система необходимых мероприятий с указанием сроков реализации каждого из них, источников финансирования, лиц, ответственных за исполнение, а также ожидаемые результаты.

В качестве примера в каждом приоритете рассмотрим по одной цели. Для повышения эффективности и конкурентоспособности экономики помимо прочего необходимо создавать условия для развития субъектов малого и среднего предпринимательства. Достижение данной цели должно к 2030 г. привести к увеличению удельного веса занятых в малом бизнесе в Когалыме на 21,7%. В рамках второго приоритета – развитие человеческого капитала – достижение такой цели, как улучшение жилищной сферы, приведет к увеличению общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя, на 62,6% к 2030 г. Третий приоритет – развитие транспортных и инженерных коммуникаций – предполагает совершенствование транспортной и инженерной инфраструктуры, что приведет к 2030 г. к увеличению протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения на 10,6%; к снижению износа тепловых сетей на 30,5%, сетей водоснабжения – на 28%, сетей водоотведения – на 44,4%.

Для улучшения системы муниципального управления необходимо создание условий для формирования стабильной и долгосрочной бюджетной системы и эффективной системы управления муниципальными финансами, а также муниципальным имуществом. В результате доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета города Когалыма должна вырасти на 44,3% к 2030 г.

Особенностью данного проекта является также то, что на основе анализа структуры администрации города Когалыма были выработаны предложения по оптимизации ее деятельности и разработана подробная система управления реализацией стратегии.

Таким образом, стратегия города Когалыма представляет собой комплексный документ стратегического планирования, содержащий обоснование целевого сценария развития, систему приоритетов, целей и задач долгосрочного социально-экономического развития города, основных механизмов их достижения, а также мониторинг реализации стратегических ориентиров.

В связи с тем, что стратегия в городе Когалыме разрабатывалась впервые, в процессе разработки проекта возникли проблемы, связанные с тем, что далеко не все специалисты администрации города и депутаты городской думы, представители бизнеса и населения понимали необходимость такого документа. Поэтому необходимо было постоянно собирать различные рабочие группы, устраивать стратегические сессии и т. п., обсуждая, помимо содержания документа, еще и смысл его разработки. В начале формирования стратегии было сложно наладить взаимодействие с крупнейшим стейкхолдером территории – подразделением ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь». Компания не хотела идти на контакт, обсуждать свои планы развития для учета их в стратегии. Впоследствии отдельные представители компании стали посещать мероприятия для обсуждения будущего города, что позволило учесть и их точку зрения.

Еще одна распространённая проблема при стратегическом планировании – несогласованность подходов региональной и местной властей. При разработке как Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югра до 2020 года и на период до 2030 года, так и Схемы территориального планирования региона все решения согласовывались с максимальным количеством субъектов территории. Решения, касающиеся перспектив развития Когалыма, в обязательном порядке утверждались при участии администрации города, но, когда началась работа над муниципальной стратегией и документами территориального планирования, в которых обязательно должны быть отражены заключения региональной документации, местные органы самоуправления стали сомневаться в правильности их использования. Например, перспектива развития сельского хозяйства вызвала возмущение некоторых депутатов, а прогноз численности населения подвергся множеству корректировок.

Данная сложность возникает, как правило, тогда, когда администрация города без дополнительного анализа имеющихся

внутренних ресурсов соглашается с присылаемыми на подпись предложениями от органов региональной власти. В свою очередь регион хочет принять максимально реализуемый впоследствии на конкретной территории документ. Эти трудности преодолевались в процессе активной работы всех специалистов благодаря регулярным междисциплинарным встречам.

Помимо стратегии и плана мероприятий по ее реализации в рамках комплексного проекта была разработана Программа социально-экономического развития городского округа города Когалыма на 2015–2019 годы, что укладывается в общую канву документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне муниципального образования. Программа включает основные показатели прогноза социально-экономического развития города на 2015–2019 гг., действующие программы города Когалыма и мероприятия по реализации существующих и разрабатываемых программ. Преемственность между долгосрочным и среднесрочным планированием развития достигается также решением общих задач, что является неотъемлемым условием качественного муниципального планирования и управления.

В результате План мероприятий по реализации Стратегии городского округа города Когалыма был объединен с Программой как более детальным планом на ближайшие пять лет и утвержден отдельным постановлением администрации города Когалыма от 15 декабря 2015 г. № 3662 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Стратегии социально-экономического развития города Когалыма до 2020 года и на период до 2030 года и Плана мероприятий социально-экономического развития города Когалыма на 2014–2019 годы».

Из приведенных примеров видна необходимость комплексного подхода к разработке документов стратегического планирования на уровне муниципального образования, что позволит четко определить долгосрочные цели и задачи управления и социально-экономического развития, согласовать их с приоритетами развития Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

\*\*\*

Суммируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что роль документов стратегического планирования на современном этапе

социально-экономического развития нашей страны растет. Недавно принятый федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», конечно, нуждается в дополнениях и уточнениях, например, в сфере стратегического планирования на муниципальном уровне, где также необходимо сделать разработку стратегической документации обязательной и более подробно охарактеризовать состав таких документов. Но в целом принятие этого закона уже является важным шагом на пути формирования единой системы стратегического планирования в Российской Федерации.

Стратегическим планированием необходимо заниматься на всех уровнях управления, в том числе и на муниципальном, поскольку планирование так или иначе всегда идет снизу вверх. Планы федеральных и региональных властей в результате все равно реализуются на уровне муниципалитетов.

Главным документом стратегического планирования в муниципальном образовании является стратегия социально-экономического развития. Чтобы она стала рабочим документом, необходимо помимо стратегии создавать целую систему по комплексному управлению развитием территории, как стратегического, так и территориального планирования. Ведь без конкретной территориальной привязки, учета специфики и наличия тех или иных ресурсов любые стратегические планы будут нереализуемы.

### Литература

1. Жихаревич Б. Десять лет городским стратегиям в России // Российское экспертное обозрение. – 2006. – № 2. – С. 15–18.
2. Смирнова О. О. Основы стратегического планирования Российской Федерации. – М.: Наука, 2013.
3. Стратегия 2030 – подробно и просто о главном. URL: <http://spb.media/text/strategiya-2030-podrobno-i-prosto-o-glavnom>
4. Боуш Г. Д. Кластеры в экономике: научная теория, методология исследования, концепция управления / Монография. – Омск: Изд-во Ом. гос. ун-та, 2013.