

УДК 316.354:351/354

ББК 60.52

*Регион: экономка и социология, 2012, № 4 (76), с. 235–256*

## ПОДХОД К ИЗУЧЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

**Б.С. Жихаревич**

*Институт проблем региональной экономики РАН,  
Ресурсный центр по стратегическому планированию  
при «Леонтьевском центре»*

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского  
гуманитарного научного фонда (проект № 12-32-01026)*

### **Аннотация**

Ставится задача поиска методики эмпирического исследования, позволяющей выявить влияние ряда факторов (включая технологию планирования) на долговременные результативность и эффективность муниципальных стратегических планов. Рассмотрены результаты подобного исследования, где в качестве результирующего показателя выступала устойчивость муниципальных систем стратегического планирования.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, местное самоуправление, факторы эффективности

### **Abstract**

The task is to find the technique for empiric study which could allow identifying how a number of factors, including a technology of planning,

can impact the long-term efficiency and effectiveness of municipal strategic plans. We present the results of our study where reliability of municipal strategic plans was a criterion of such assessment.

**Keywords:** strategic planning, local self-government, efficiency factors

Стратегическое планирование на уровне городов и регионов стало распространяться в мире около 50 лет назад, в России – почти 20 лет назад. То, что эта деятельность не прекращается, а напротив, расширяется (см., например, недавний обзор международной Ассоциации городов и местных властей [1]), можно рассматривать как достаточное свидетельство полезности данного института. Повсеместно попытки государства и местного самоуправления воздействовать на характер социально-экономического развития территорий, в частности перевести экономику на инновационный путь, сопровождаются разработкой различных стратегий. При этом вопрос о результативности стратегического планирования, и особенно о преимуществах тех или иных его методов, остается открытым. Как правило, консультанты – сторонники различных школ стратегического планирования голословно заявляют о преимуществах своих методов, а ученые обосновывают их применение умозрительными теориями.

Глубоких научных исследований эффективности стратегического планирования до сих пор нет, что объясняется сложностью задачи, разнородностью и недостаточностью эмпирического материала. Действительно, чтобы говорить об эффективности, надо определиться с методикой оценки затрат на стратегическое планирование (включая оценку затрат времени волонтеров и стейкхолдеров) и, что на порядок сложнее, с методикой оценки результатов. Здесь главный вопрос – как в результатах социально-экономического развития территории отделить то, что произошло исключительно под воздействием плана, от того, что было бы достигнуто и без всякого планирования. Кроме того, существует не менее трудная проблема оценки разнородных результатов процесса разработки и реализации стратегии. Среди этих результатов – физические проекты разного уровня и масштаба, дающие экономический и социальный эффекты для различных групп населения; институциональные проекты – новые нормативные рамки

и новые организации, долгосрочно воздействующие на развитие; трудноизмеримые эффекты наращивания кооперационного капитала территории и потенциала сотруенции [2]. Понятно, что даже перечислить эффекты всех проектов стратегического плана очень непросто, а ведь нужно их еще и оценить, привести к сопоставимому виду и соизмерить с затратами. Соответственно, трудно ожидать абсолютно строгих измерений, однако агрегированные оценки, на наш взгляд, могут быть предметом исследования.

К настоящему моменту в России уже сотни муниципальных образований, использующих (пытавшихся использовать) в практике управления стратегическое планирование, а срок жизни некоторых муниципальных систем стратегического планирования (с момента начала формирования) приближается к 15 годам (например, в Новосибирске) [3]. Это делает возможным изучение на конкретных примерах долговременных результатов и косвенных последствий разработки и принятия стратегий социально-экономического развития, а также выявление факторов успехов и неудач в их реализации. Но такие исследования до сих пор не проводились. В лучшем случае делались оценки и сравнение подходов к стратегическому планированию в момент разработки стратегий или на первых стадиях их реализации, когда о долговременных результатах судить было невозможно. Одно из таких исследований, посвященных сравнительной оценке качества процесса планирования и качества полученного стратегического документа (но не результатов его реализации) было выполнено Леонтьевским центром в 2000 г. и охватывало 20 городов [4], другое – в рамках программы «Малые города России» в 2003 г. [5]. Пилотное исследование, доказывающее принципиальную возможность изучения процессов формирования и функционирования муниципальных систем стратегического планирования (МССП) и долговременных последствий реализации стратегий на интервале 7–12 лет, было проведено нами в Леонтьевском центре совместно с Институтом экономики города в 2011 г. [6]. Его результаты будут рассмотрены далее.

О потребности в подобных исследованиях пишут и зарубежные авторы. Так, Р. Меринеро и М. Гарсия [7] отмечают, что до сих пор большая часть имеющейся литературы по стратегическому планиро-

ванию касается методологии и методов разработки стратегий, хотя встречаются также публикации, которые затрагивают политические и социальные аспекты и могут помочь обосновать пользу данного инструмента. По мнению этих авторов, пришло время для серии аналитических исследований, которые позволят выявить основные характеристики инструментов планирования, определяющие успешность стратегического планирования, ведь хорошо известно, что далеко не все разработанные планы реализуются.

Одно из исследований такого рода провел П. Крелс, который проанализировал 10 европейских городов на предмет выявления доказательств связи между конкурентоспособностью города и стратегическим планированием [8]. Критическими факторами успеха он называет эффективное управление с общественным участием, лидерство и мониторинг реализации плана.

Как видим, в основе метода изучения формирования и функционирования МССП лежат описание и анализ ограниченного количества реальных кейсов. Подобным образом было построено и наше исследование 2011 г., посвященное изучению устойчивости МССП, под которой понимается свойство сохранения системы во времени без существенных изменений при позитивном влиянии на местное социально-экономическое развитие. Заметим, что при этом остаются в стороне такие стороны функционирования МССП, как результативность и эффективность, степень влияния на развитие и др.

Согласно исходной гипотезе, на успешность создания и выживания (устойчивость) МССП в первое десятилетие XXI в. в России могли существенно повлиять следующие *внутренние* для каждого города (района) факторы:

- 1) размер города (района);
- 2) статус города (района) и его изменение в период реформы местного самоуправления;
- 3) постоянство власти – нахождение во главе города (района) лица, выступающего инициатором и лидером создания МССП, при сохранении его интереса к МССП;
- 4) постоянство разработчика – сохранение в администрации лица, бывшего ответственным исполнителем при разработке стратегии;

5) постоянство внешнего лидера – наличие лидера вне органов власти, заинтересованного в МССП и содействующего ее функционированию (консалтинговой или научной организации, ассоциации и т.п.);

6) активность общества – наличие действенного общественного участия в разработке стратегии и общественного контроля на стадии ее реализации;

7) закреплённость нормативами – нормативно-правовое закрепление на муниципальном уровне процедур и механизмов обеспечения реализации и воспроизводства процесса стратегического планирования;

8) публичность – успешная политика продвижения, пропаганды, доведения до заинтересованных сторон, информирования о содержании и процессе стратегического планирования;

9) профессионализм разработки – высокое качество документа стратегического планирования, проработка вопросов мониторинга и организации реализации стратегии;

10) консультационная поддержка – наличие консультантов высокого уровня, участвующих в разработке стратегии и создании МССП;

11) осознанный внешний вызов – осознанная властями и обществом острая потребность в наличии МССП (в связи с особо неблагоприятными или особо благоприятными обстоятельствами);

12) квалификационный уровень специалистов администрации.

Кроме того, могли по-разному сказаться и *внешние факторы*, частично различавшиеся по регионам:

1) принуждение (поощрение) к стратегическому планированию со стороны региональных властей (проведение конкурсов, распространение рекомендаций и т.п.);

2) общая позиция региональных властей по отношению к местному самоуправлению;

3) независимость муниципалитетов в вопросах стратегического планирования;

4) наличие схем софинансирования разработки и реализации стратегий со стороны субъекта Федерации;

5) наличие полезного конкретного информационно-методического обеспечения (методические пособия, публикации, конференции, форумы по теме);

- 6) общая инновационная и демократическая атмосфера в регионе;
- 7) «мода» на стратегическое планирование в регионе;
- 8) благоприятная экономическая конъюнктура в регионе;
- 9) экономический кризис.

Часть перечисленных факторов была учтена при составлении информационных запросов, предназначенных двум группам адресатов: администрациям муниципальных образований и консультантам, участвовавшим в первых российских разработках муниципальных стратегий.

Информационный запрос был оформлен в рекомендованном формате описания кейса – в виде аналитической записки о стратегическом планировании в конкретном муниципальном образовании. Структура аналитической записки была разработана так, чтобы из нее можно было извлечь информацию о состоянии факторов, влияющих (согласно исходной гипотезе) на устойчивость создаваемых МССП, включая качество стратегического документа, процесс его разработки (прежде всего масштаб и глубину вовлеченности стейкхолдеров и общества), организацию контроля реализации стратегии и ее мониторинга. Кроме того, предлагалось охарактеризовать результаты: достижение количественных показателей социально-экономического развития и формирование системы планирования.

Было собрано 18 кейсов – описаний истории разработки и реализации муниципальных стратегий, принятых в период 1999–2004 гг. (табл. 1). Как видим, в выборке шесть региональных столиц (из них три города-миллионника), два крупных городских округа с численностью населения более 200 тыс. чел., шесть городских округов с меньшей численностью жителей, три муниципальных района и одно городское поселение.

Во всех городах (районах) первые стратегические документы были приняты в период с 1999 по 2004 г. Начальные документы назывались по-разному: в выборке шесть стратегий, четыре концепции, пять стратегических планов (один из них – план стратегического развития), две программы и одна «программа – основные стратегические направления». Большая часть документов утверждена представительными органами власти муниципальных образований, однако есть три,

Таблица 1

**Краткая характеристика анализируемых кейсов создания и применения муниципальных документов стратегического планирования**

Муниципальное образование	Год принятия, название исходного документа	Действующий документ (на август 2011 г.), комментарии
Апатиты	2002. Стратегия социально-экономического развития г. Апатиты Мурманской области	2010. Программа социально-экономического развития г. Апатиты на 2010–2012 гг. Были две неудачные попытки обновления Стратегии, наченные на получение статуса наукограда. Регулярно принимаются программы социально-экономического развития
Артем	2002. Краткосрочная программа социально-экономического развития г. Артема до 2005 г.	2009. Генеральный план Артемовского городского округа на период до 2025 г. Разработка стратегии началась в 2004 г., в 2006 г. было решено формировать стратегию в составе Генплана
Дзержинский	2003. План стратегического развития г. Дзержинского до 2020 г.	Стратегия не обновлялась, Мониторинг не проводится. В 2005 г. Совет депутатов принял Положение о планировании социально-экономического развития г. Дзержинский, однако МССП фактически не сформировалась
Ижевск	2001. Стратегия устойчивого развития г. Ижевска	2010. Программа социально-экономического развития муниципального образования «Город Ижевск» на 2010–2014 гг. В 2005 г. осуществлялся мониторинг реализации Стратегии в форме научно-практической конференции. Развитие программно-целевое планирование, но обновленной Стратегии нет
Казань	2003. Стратегия развития г. Казани до 2015 г.	Стратегия не обновлялась, организационные структуры не работают, готовится обновление документа

Продолжение табл. 1

Муниципальное образование	Год принятия, название исходного документа	Действующий документ (на август 2011 г.), комментарии
Кинель-Черкасский р-н	2002. Концепция социально-экономического развития Кинель-Черкасского района Самарской области на 2002–2007 гг.	2006. Стратегия развития Кинель-Черкасского района на 2005–2015 гг. Мониторинг реализации Стратегии ведется
Костомукша	2004. Стратегический план социально-экономического развития г. Костомукши до 2015 г.	2008. Стратегический план социально-экономического развития г. Костомукши до 2020 г. Система планирования работает, готовится очередное обновление Стратегического плана
Магадан	2002. Среднесрочная программа социально-экономического развития г. Магадана до 2006 г.	2007. Стратегический план (Концепция стратегического развития) г. Магадана на период до 2020 г. Ведется ежегодный мониторинг, есть план реализации
Новосибирск	2005. Стратегический план устойчивого развития г. Новосибирска	Постоянно и системно работают организационные структуры, вносятся коррективы по индикаторам, проходят отчеты. Имеется отдельный сайт
Новошахтинск	2001. Стратегический план развития г. Новошахтинска на период до 2010 г.	2010. Стратегия социально-экономического развития г. Новошахтинска на период до 2020 г. Между первым и вторым планами был разрыв
Олонекский р-н	2003. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Олонекский район» на 2003–2012 гг.	Стратегия действует формально, иногда упоминается при обосновании программ, организационные структуры не работают
Омск	2002. Концепция стратегического развития г. Омска, Стратегический план развития г. Омска (проектная версия)	2007. Концепция социально-экономического развития г. Омска до 2025 г., утвержденная в составе Генерального плана. Координационный совет по стратегии функционирует с 2003 г. После принятия ФЗ-131 акцент перенесен на среднесрочные программы



Окончание табл. 1

Муниципальное образование	Год принятия, название исходного документа	Действующий документ (на август 2011 г.), комментарии
Петрозаводск	2004. Стратегический план развития г. Петрозаводска до 2010 г.	Тезисы проекта есть на сайте. План влиял на развитие города около трех лет, был основой разработки целевых программ. Его реализация остановилась из-за разногласий властей города и республики
Покров	2001. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Покров» на 2001–2012 гг.	Дважды проводился мониторинг и готовились отчеты о реализации Стратегии. Обновления документа пока не было
Северодвинск	2001. Концепция стратегического развития муниципального образования Северодвинск на период до 2010 г.	2010. Комплексный инвестиционный план модернизации муноторода Северодвинска Архангельской области на 2010–2020 гг. Концепция фактически не действовала, разработка остановилась
Сортавальский муницип. р-н	2001. Программа – Основные стратегические направления социального развития территории г. Сортавалы (на 2001–2005 гг.)	2008. Программа социально-экономического развития Сортавального муниципального района на 2008–2011 гг. Программа проработала год, реализации остановилась из-за политической нестабильности в районе. Система стратегического планирования не сложилась
Тольятти	1999. Концепция комплексного социально-экономического развития г. Тольятти	2010. Стратегический план развития г. Тольятти до 2020 г. Концепция не получила развития. Была еще одна неудачная попытка. Третья попытка разработки удалась
Ялуторовск	2001. Стратегия социально-экономического развития г. Ялуторовска	2009. Стратегия социально-экономического развития г. Ялуторовска на период до 2020 г. На сайте представлены обе Стратегии

которые имеют только общественное одобрение. По срокам действия документы были рассчитаны в основном на 10–15 лет. В двух случаях (в Артеме и Магадане) начальными документами были среднесрочные программы, поэтому эти кейсы, строго говоря, не подпадают под условия отбора, но оставлены в выборке, поскольку МССП в этих городах сложились.

Каждый из собранных кейсов представляет интерес и ценность сам по себе как авторизованное свидетельство процесса становления МССП в том или ином городе (районе). Из них можно извлечь информацию о различных сторонах процесса формирования и реализации планов. Однако в данном исследовании нас интересовал прежде всего вопрос о факторах устойчивости МССП. Именно под эту задачу был разработан упрощенный кодификатор, позволивший сделать формализованное описание кейсов, количественно оценив выраженность тех или иных характеристик, сочетание которых могло повлиять на устойчивость МССП.

### **Кодификатор для формализованного описания кейсов создания и функционирования муниципальных документов стратегического планирования**

#### **0. Общие сведения**

0.1. Тип МО: 1 – столица субъекта; 2 – городской округ с населением свыше 200 тыс. чел.; 3 – городской округ с населением до 200 тыс. чел.; 4 – муниципальный район; 5 – городское поселение; 6 – сельское поселение.

0.2. Стабильность власти: 1 – в период с окончания разработки до 31.12.2010 первое лицо не менялось; 2 – первое лицо сменилось; 3 – первое лицо менялось два и более раз.

0.3. Стабильность лидера: число лет, в течение которых во главе МО оставался человек, при котором был разработан план.

0.4. Стабильность разработчика: число лет, в течение которых работал в администрации МО ответственный разработчик после завершения разработки.

0.5. Состояние экономики (в начале разработки первого стратегического документа): 1 – благоприятное; 2 – слабопозитивное; 3 – негативное; 4 – кризисное.

#### **1. Текст стратегического документа**

1.1. Тип документа: 1 – стратегия; 2 – концепция; 3 – стратегический план; 4 – генеральный план; 5 – программа. Две цифры означают, что за анализируемый период было последовательно принято два стратегических документа.

1.2. Срок действия (намеченный): разница между годом окончания реализации, указанным в названии или тексте документа, и годом его принятия.

1.3. Статус: 1 – принят представительным органом; 2 – принят исполнительным органом; 3 – принят общественным органом; 4 – процесс принятия не завершен или прекратился.

1.4. Наличие сценариев (в тексте документа): 1 – проработанные сценарии; 2 – формальные сценарии; 3 – нет сценариев.

1.5. Механизм реализации: 1 – проработанный раздел в тексте; 2 – формальный раздел; 3 – нет раздела.

1.6. Целевые программы: 1 – включены в стратегический документ; 0 – не включены.

1.7. Флагманские проекты: 1 – названы и описаны в тексте; 0 – нет.

1.8. Индикаторы реализации (стратегии в целом): 1 – есть; 0 – нет.

## **2. Процесс разработки**

2.1. Длительность разработки: время, затраченное на разработку, в годах.

2.2. Ответственное подразделение: 1 – подразделение, ответственное за разработку документа, функционировало в рамках администрации; 2 – в рамках представительного органа; 3 – в рамках структуры вне власти.

2.3. Консультант: 1 – для разработки привлекалась научная (консультационная) организация из другого города; 2 – местная; 3 – не привлекалась.

2.4. Создание оргструктур (по разработке и обсуждению документа): 1 – создавались и реально работали; 2 – создавались, но мало работали; 3 – не создавались.

2.5. Уровень участия в разработке стейкхолдеров: 1 – реальное активное и полезное участие; 2 – формальное участие; 3 – отсутствие участия.

2.6. Уровень общественного участия: 1 – реальное активное и полезное участие; 2 – формальное участие; 3 – отсутствие участия.

2.7. Уровень публичности: 1 – высокий; 2 – средний; 3 – низкий.

## **3. Процесс реализации**

3.1. Ответственный орган: 1 – орган, ответственный за реализацию стратегии, назначен; 0 – не назначен.

3.2. Формализация мониторинга: 1 – документ «Положение о мониторинге» есть; 0 – нет.

3.3. Регулярность мониторинга: количество имеющихся отчетов о мониторинге за период до 01.01.2011.

3.4. Отчеты о реализации: количество опубликованных и/или проведенных публично отчетов о реализации за период до 01.01.2011.

3.5. Активность оргструктур: 1 – оргструктуры, созданные для разработки и реализации стратегии, продолжали работать регулярно и реально; 2 – работали недолго и формально; 3 – не работали.

3.6. Связь с бюджетом: 1 – при формировании бюджета МО положения стратегического документа реально учитывались; 2 – формально учитывались; 3 – не учитывались.

#### 4. Результаты реализации

4.1. По индикаторам: 1 – доля выполненных и близких к выполнению индикаторов реализации выше 70%; 2 – от 50 до 70%; 3 – от 15 до 50%; 4 – меньше 15%.

4.2. По программам: 1 – доля успешно реализованных целевых программ из общего числа программ, включенных в стратегию, выше 70%; 2 – от 50 до 70%; 3 – от 15 до 50%; 4 – меньше 15%.

4.3. Соответствие развития МО плану: 1 – развитие МО в период действия стратегии можно оценить как соответствующее намеченному более чем на 70%; 2 – более 50, но менее 70%; 3 – менее 50%.

4.4. Длительность воздействия: 1 – воздействие документа на социально-экономическое развитие ощущалось постоянно; 2 – более 5 лет; 3 – менее 5 лет.

4.5. Успешность развития: 1 – социально-экономическое развитие МО в период действия стратегии оценивается как успешное; 2 – как стагнация; 3 – как деградация.

#### 5. Система планирования

5.1. Сформировалась ли муниципальная система стратегического планирования: 1 – да; 0 – нет.

5.2. Включает ли МССП долгосрочную стратегию социально-экономического развития как отдельный документ: 1 – да; 0 – нет.

5.3. Обновлялась ли первая стратегия: 1 – да; 0 – нет.

5.4. Устойчивость МССП:

5 – первый стратегический документ (стратегический план, концепция, стратегия, программа) был забыт уже через год-два, развития не получил; МССП не создана;

4 – первый стратегический документ не мониторился, не обновлялся, структуры стратегического планирования не функционируют, но документ иногда формально упоминается как часть системы планирования;

3 – первый стратегический документ не действовал или действовал недолго; был создан (создается) новый вне связи со старым и успешно действует (есть основания полагать, что будет успешным) в составе МССП;

2 – первый стратегический документ успешно действовал несколько лет, учитывался при разработке других документов планирования (целевых программ, территориальных планов, бюджета), стал (становится) основой для разработки следующего стратегического документа; МССП сложилась;

1 – первый стратегический документ оставался «живым», регулярно обновлялся, продлевался и дополнялся; на его основе формировались другие документы планирования и сложилась эффективно работающая МССП.

Естественно, кодирование облегчает анализ, но приводит и к потере информации. Например, в Костомукше стабильность власти отражена кодом 3, соответствующим низкой стабильности – двум и более сменам первого руководителя города. Однако если знать, что при этих сменах происходили, по сути, рокировки лиц из одной коман-

ды, то можно было бы оценить стабильность как высокую, что и сделано далее при переходе к кодам, основанным на экспертных оценках. Похожим образом в Ижевске формально сменились три главы города, но поскольку первый ушел почти сразу после разработки стратегии, а третий появился год назад, фактически власть была стабильна около 10 лет. Поэтому параметр стабильности, определяемый по числу смен первого лица, дополнен параметром продолжительности нахождения у власти первого лица, при котором был принят план, а также параметром сохранения в администрации ответственного разработчика плана.

При анализе таблиц с кодифицированным описанием кейсов<sup>1</sup> следует учитывать, что в кодировании, как правило, меньшая цифра соответствует более позитивному состоянию параметра. Так, например, по четырехбалльной шкале оценено состояние экономики в начале процесса стратегического планирования. Этот параметр введен, чтобы проверить гипотезу о том, что кризисное состояние экономики подталкивает к началу стратегического планирования и способствует его дальнейшему укоренению, поскольку городское сообщество с большим энтузиазмом вовлекается в процесс именно в кризисных ситуациях.

С определенными натяжками удалось все кейсы приписать к той или иной группе по уровню устойчивости (параметр 5.4 кодификатора). Группы различаются по двум главным признакам: сформировалась ли за последние 10 лет в муниципальном образовании система стратегического планирования и как шел процесс ее формирования – непрерывно или с перерывами. Города (районы) распределились по группам так:

- 1) группа А: Новосибирск, Ялуторовск, Покров, Костомукша;
- 2) группа Б: Кинель-Черкасский район, Новошахтинск, Апатиты, Казань, Магадан, Артем;
- 3) группа В: Омск, Тольятти, Ижевск;

---

<sup>1</sup> Таблицы можно посмотреть в нашей презентации, размещенной на сайте X юбилейного форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» [9].

- 4) группа Г: Олонецкий район, Дзержинский;
- 5) группа Д: Петрозаводск, Сортавальский район, Северодвинск.

Группы А, Б и В включают муниципальные образования, в отношении которых можно достаточно уверенно говорить, что МССП к 2011 г. сложилась: существует действующий документ долгосрочного стратегического планирования, входящий в систему плановых документов. Различаются эти муниципальные образования по характеру движения к этому состоянию: в группе А находятся те города, где исходный стратегический документ не менялся кардинально, а обновлялся и совершенствовался; в группе Б – города и районы, где появился (или скоро появится) новый документ, но построенный на сходных методических принципах и идеологически близкий к старому; в группе В – города, где система планирования сложилась практически на новой основе и связь с первым документом прослеживается слабее.

В группе Г и Д находятся те муниципальные образования, в которых судьба первых стратегий сложилась неудачно: они либо формально не отменены, но стали давними воспоминаниями, либо так и не были приняты. Реально действующего долгосрочного самостоятельного стратегического документа в этих городах и районах сейчас нет.

В 10 случаях из 18 муниципальные системы стратегического планирования сложились в рамках преемственности первых разработок, причем в четырех случаях (Новосибирск, Ялуторовск, Покров, Костомукша) это был фактически непрерывный процесс обновления и развития исходного документа.

В группе Б имеется два муниципальных образования – Новошахтинск и Кинель-Черкасский район, где созданы новые стратегические документы, а еще в двух – Апатитах и Казани действуют старые, требующие актуализации, которая намечается. В Артеме и Магадане, где первоначально были разработаны среднесрочные программы, системы планирования вскоре были дополнены долгосрочными стратегическими документами. В большинстве случаев МССП включают в себя самостоятельные стратегии социально-экономического развития, но в двух городах – Омске и Артеме эти стратегии инкорпориро-

ваны в состав документа пространственного планирования – Генерального плана города.

В частности, поэтому Омск включен в группу с кодом В наряду с Ижевском и Тольятти: в городах этой группы МССП к настоящему времени сформировались, но у них довольно мало общего с тем, что создавалось и задумывалось первоначально. Наиболее ярко это проявилось в Тольятти, где Стратегический план 2010 г. никак не опирался на Концепцию 1999 г. В Омске и Ижевске акцент перенесен на среднесрочные программы, причем если в Омске есть актуальная стратегия, правда в составе Генерального плана, то в Ижевске актуальной стратегии вовсе нет.

В Ижевске есть принятая в 2001 г. Стратегия устойчивого развития города Ижевска, срок действия которой не определен. В 2005 г. проходил ее мониторинг в форме межрегиональной научно-практической конференции, но новой редакции выпущено не было. Стратегия оставалась в поле внимания власти несколько лет, но затем сформировалась система планирования, базирующаяся на среднесрочных программах.

В этом смысле Ижевск приближается уже к группе Г, где оказались Олонецкий район и г. Дзержинский. В Олонецком районе в 2003 г. была разработана и как рекомендательный документ опубликована хорошая стратегия, но ее мониторинг не проводился ни разу, организационные структуры не работали, и считать ее действующей сложно (хотя некоторые сотрудники администрации о ней помнят и даже используют при обосновании программ, причем произвольно корректируя).

В Дзержинском план также был создан в 2003 г. и был работающим до марта 2006 г., т.е. почти три года. Существенным образом на реализацию плана повлияли убийство главы города в марте 2006 г. и приход к власти нового руководства. Ориентация на план в общих документах сохранилась, однако она стала носить все более декларативный характер. Система планирования была пересмотрена, из нее исчез такой инструмент, как стратегический проект, важный для достижения результата на среднесрочном этапе развития. В дальнейшем план служил скорее декорацией, не мониторился и не обновлялся.

Здесь уместно сделать замечание об условности и приблизительности выполненных оценок и группировок. В условиях объективной неполноты информации и субъективности восприятия очень трудно провести грань между разными кейсами. Например, Казань отнесена в группу Б, поскольку создала в 2003 г. очень хорошую стратегию развития до 2015 г., благодаря которой была успешно решена прагматическая задача привлечения для развития города федеральных и заемных средств. Однако стратегия учитывалась в планах только до 2007 г., поскольку была связана с проектом Всемирного банка «Муниципальное развитие Казани». С уходом с поста действовавшего тогда мэра внимание к стратегии почти пропало, мониторинг прекратился, и Казань могла бы попасть в группу Г, если бы не сведения о намечаемой актуализации ее стратегии.

И наконец, есть три города, где первые стратегии были созданы, но оказались нежизнеспособными и МССП до сих пор не сложились. Это Петрозаводск, Сортавала и Северодвинск.

В Петрозаводске уровень разработки был очень высоким, но процесс утверждения стратегического плана, уже одобренного на республиканском уровне и на общегородском собрании актива, остановился из-за политических разногласий между лидерами республики и города. План был опубликован, сохранился на официальном сайте и даже пару лет проводился его мониторинг на республиканском уровне, но после вынужденного ухода мэра он стал забываться, и продолжительность его влияния оценивается в два-три года. Сейчас у Петрозаводска принятой законодательно стратегии нет.

В Сортавальском районе тоже был хорошо организован коммуникативный процесс планирования, и документ был принят горсоветом. Отметим, что это редкий случай, когда инициатором разработки стратегии выступало бизнес-сообщество, власть активно включилась уже в процессе планирования и узаконила документ, в отношении которого сложилось общественное согласие. Но политическая нестабильность в верхнем эшелоне власти и массовая замена специалистов в администрации прервали реализацию стратегии уже через год.

В Северодвинске документ был составлен только концептуальный, на девяти страницах, детализация его не была произведена,



и разработка стратегии не завершилась. Цели развития, сформулированные в Концепции 2001 г., не устарели, но система планирования не была создана, поскольку в Северодвинске после реформы местного самоуправления 2003 г. стратегическое планирование сочли не входящим в полномочия муниципального образования. Возобновилось стратегическое планирование только по инициативе сверху в 2010 г., когда совместно с субъектом Федерации был разработан Комплексный инвестиционный план модернизации моногорода Северодвинска Архангельской области на 2010–2020 годы. Вряд ли можно считать этот план частью цельной МССП, поэтому Северодвинск оказался в конце списка.

Итак, если согласиться с условным разделением муниципальных образований на группы с разной устойчивостью МССП и с их относительным ранжированием по этому параметру, то можно начать поиск различий между группами. Однако прежде следует еще раз сделать оговорку об относительности полученного упорядочивания, заметив, что «лучшие» и «худшие» определены лишь по одному параметру – по устойчивости создаваемых МССП. Не факт, что устойчивость, понимаемая как постоянство и полная преемственность, – однозначно позитивная характеристика. Допустим, первоначальная стратегия была сделана наспех и была ориентирована на удовлетворение узких интересов. В этом случае создание новой стратегии на других основаниях будет только благом.

Бросается в глаза, что размер города явился в данной выборке незначимым фактором. Априори казалось, что в малом городе на фоне дефицита событий и сильных межличностных связей процесс стратегирования привлекает больше внимания местного сообщества и элиты, а потому от созданной стратегии становится труднее отказаться. Но среди лидеров устойчивости есть и полуторамиллионный Новосибирск (и не вошедший в выборку, но известный своими достижениями чуть меньший по численности жителей Екатеринбург), и совсем маленький Покров. А в конце списка – как раз небольшие города. Видимо, в крупных городах более высокий уровень квалификации разработчиков стратегий и управленческих кадров, лучший доступ к ресур-

сам науки и консалтинга, да и к финансовым ресурсам помогает преодолевать трудности, связанные с масштабом.

Существенным внешним фактором можно считать реформу местного самоуправления 2003 г., которая во многих случаях затормозила процесс стратегического планирования, но лишь в нескольких случаях существенно его модифицировала. Муниципальные образования по-разному трактовали сужение списка вопросов местного значения. Где-то решили, что стратегирование оказалось «вне закона», а где-то – что полномочие на разработку и выполнение программ комплексного социально-экономического развития вполне можно понимать и как полномочие на разработку стратегий. Соответственно, где-то стратегическое планирование продолжилось в том же масштабе, а где-то свернулось (Северодвинск) или изменило акценты (упор на программы и инкорпорация стратегий в генпланы в Омске, Ижевске, Артеме).

Анализ параметров, характеризующих муниципальные образования, отнесенные к группе лидеров, показывает, что там сошлись благоприятные обстоятельства: стабильность руководства и высокое качество организации разработки и реализации стратегических планов.

Напротив, в группе отстающих во всех городах и районах менялись их руководители, хотя, заметим, ответственные разработчики стратегий продолжали работать в администрации. Даже относительно высокий уровень общественного участия не стал в этих случаях гарантией стабильности. На неудачи Петрозаводска, Сортавалы, Олонца, занимающих места в конце списка, видимо, повлиял общий для Республики Карелии фактор давления на местные власти со стороны губернатора.

В целях дальнейшего упрощения анализа была составлена таблица, в которую включены только факторы, значимость которых проявилась при изучении полной таблицы кодифицированных признаков. Эти факторы экспертно оценены типовым образом – по трехбалльной шкале (1 – высший балл), что позволило в дальнейшем рассчитать средние значения баллов по группам муниципальных образований, сформированным по интегральному показателю устойчивости МССП (табл. 2).

Таблица 2

Средние значения выраженности параметров по группам

Параметр	А	Б	В	Г	Д	А + Б	В + Г + Д
1. Стабильность власти	1,00	2,00	2,33	2,00	2,00	1,50	2,11
2. Состояние экономики	2,50	2,25	3,00	2,00	2,67	2,38	2,56
3. Статус документа	1,00	1,25	1,67	2,00	2,33	1,13	2,00
4. Качество проработки, завершенность	1,00	1,75	1,67	2,00	1,67	1,38	1,78
5. Уровень организации разработки	1,00	1,25	1,67	1,50	1,33	1,13	1,50
6. Уровень участия стейкхолдеров	1,25	1,25	2,00	1,00	1,00	1,25	1,33
7. Уровень общественного участия	1,25	1,75	1,67	1,00	1,33	1,50	1,33
8. Уровень публичности	1,00	1,00	1,67	1,00	1,33	1,00	1,33
9. Уровень организации реализации	1,25	2,00	3,00	2,50	2,00	1,63	2,50
10. Соответствие развития МО плану	1,00	2,00	1,00	2,50	2,00	1,50	1,83
11. Устойчивость МССП	1,00	2,00	3,00	4,00	5,00	1,50	4,00

*Примечание:* при расчете средних из группы Б были исключены Артем и Магадан.

Таблица 2 делает ситуацию весьма наглядной: устойчивость МССП тем выше, чем лучше средние показатели стабильности власти, статуса документа, уровня организации его разработки. Интересно, что в группе Д («неудачники») почти все показатели оказываются лучше, чем в группе В. Это объяснимо, поскольку в группе В находятся муниципальные образования, где только вторая или третья попытки формирования МССП оказались удачными, а первые попытки, по которым, собственно, ставились оценки, были не самыми хорошими. Но в группе В, где самый худший показатель стабильности власти, смена власти привела к улучшению ситуации, а в группе Д – к ухудшению.

Сравнение объединенных групп А+Б (МССП сформировалась в условиях преемственности) и В+Г+Д (МССП сформировалась позже и на новых принципах или совсем не сформировалась) показывает существенные расхождения в средних значениях параметров, отражающих стабильность власти, статус документа и уровень организации его реализации. Видимо, эти параметры и были главными факторами устойчивости МССП в 2000-х годах<sup>2</sup>.

Рассмотренный опыт исследования показывает принципиальную возможность изучения с помощью кейсов взаимосвязи и других параметров стратегического планирования, оценки значимости отдельных элементов технологии стратегического планирования и ряда внешних факторов. Для этого необходимо детализировать методику в части числа факторов и точности их квантификации и увеличить выборку. Последнее довольно проблематично: найти человека, способного одинаково хорошо описать и историю создания стратегии 10–15 лет назад, и историю ее функционирования, и современные результаты ее реализации, непросто. Облегчить ситуацию может опора на выборку из тех муниципальных образований, которые разрабатывали планы в 2001–2003 гг. в рамках программы «Малые города России», поскольку по ним имеются данные мониторинга первого года реализации и рейтинги качества разработанных стратегий.

При составлении списка значимых факторов результативности и эффективности стратегического планирования намечено принять во внимание и верифицировать типичные рекомендации зарубежных коллег. Так, в работе [1] приведен список характерных черт эффективного городского планирования в Европе:

- 1) у города есть один план (не набор сложных и пересекающихся планов);
- 2) план действует не в административных, а в функциональных границах;
- 3) план связывает развитие физического пространства с перспективами развития в культурной, экономической, социальной и других сферах;
- 4) обеспечивается взаимодействие между всеми департаментами городской власти;

---

<sup>2</sup> И.В. Петров, однако, более важным фактором считает наличие «мобилизующего кризиса» [10].

- 5) организовано постоянное взаимодействие с лидерами бизнеса;
- 6) план четко ориентирован на целевые группы: население, работников, инвесторов, туристов, предпринимателей, инноваторов, продавцов, девелоперов, поставщиков услуг инфраструктуры;
- 7) определено несколько высших приоритетов, секторов и территорий, в отношении которых развернуты конкретные действия;
- 8) разработаны механизмы реализации плана, имеется ряд финансовых инструментов для привлечения внешних инвестиций;
- 9) имеются управленческая культура и четкая ориентация на решение проблем;
- 10) проработан четкий план развития в тесном партнерстве местных властей и общественного сектора, городского и регионального частного сектора, регионального и федерального правительства и глобальных партнеров;
- 11) сформировано коллективное лидерство, направленное на большие цели и имеющее большие ресурсы;
- 12) обеспечено участие стейкхолдеров в контроле за процессом реализации;
- 13) персонал и департаменты обладают практическим опытом и инструментами для работы.

В этой же публикации указано, что наиболее успешные стратегические планы базируются на: а) участии ключевых стейкхолдеров и общественности; б) принятии населением; в) тщательном анализе текущей ситуации и прогнозе грядущих изменений; г) местной специфике, уникальных преимуществах и характеристиках территории; д) согласованности с планами страны; е) учете «драйверов будущего» и международных возможностей; ж) сочетании участия общественности и профессионалов; з) связи политических решений и инвестиций; и) умении четко обращаться к различным группам; к) сбалансированности во всех измерениях.

Соответственно, для сбора информации и ее кодификации необходимо, во-первых, более детально составить вопросы, позволяющие фиксировать и квантифицировать обозначенные моменты; во-вторых, разработать методы изучения влияния на результат таких элементов технологии стратегического планирования, как разработка сценариев, выбор организационной структуры, ответственной за их мониторинг

и реализацию, отбор контрольных показателей и качественное обоснование их целевых значений, общая детализация документа.

Можно полагать, что намеченное исследование поможет найти аргументы и для разрешения глобальных вопросов планирования местного и регионального развития: что важнее план или процесс его разработки, кто должен разрабатывать план – эксперты, чиновники или стейкхолдеры, коммуникативное или директивное планирование эффективнее, существенно ли технология планирования влияет на инновационность институциональной среды и др.

### Литература

1. **Policy Paper on Urban Strategic Planning: Local Leaders Preparing for the Future of Our Cities.** United Cities and Local Governments. – Mexico, 2010. – 138 p.
2. **Жихаревич Б.С.** Стратегическое планирование как фактор стимулирования региональной сотрудничества // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 3–14.
3. **Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.
4. **Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России.** – СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. – 384 с.
5. **Муниципальные стратегии – сделано в России** / Балобанов А.Е., Каменская Е.А., Лукьянов А.И. и др.; под общ. ред. А.Е. Балобанова, А.Н. Лукьянова. – М.: Аспект Пресс, 2004. – 208 с.
6. **Муниципальные стратегии: десять лет спустя** / Под ред. Б.С. Жихаревича. – СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2011. – 136 с.
7. **Merinero R., Garcia M.** Strategic urban planning: A local governance tool in response to the complexity of the new socio-economic environment. – URL: [http://www.cityfutures2009.com/PDF/77\\_Merinero\\_Rafael.pdf](http://www.cityfutures2009.com/PDF/77_Merinero_Rafael.pdf) (дата обращения 11.02.2012).
8. **Krels P.K.** Planning Cities for the Future: The Successes and Failures of Urban Economic Strategies in Europe. – Cheltenham: Edward Elgar Pub., 2007. – 171 p.
9. URL: <http://2011.forumstrategov.ru/rus/docs6.html> (дата обращения 11.02.2012).
10. **Петров И.В.** Муниципальные системы стратегического планирования: факторы устойчивости и неудач // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1. – С. 275–288.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 12.07.2012 г.*

© Жихаревич Б.С., 2012