



**АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
«МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЦЕНТР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ИССЛЕДОВАНИЙ «ЛЕОНТЬЕВСКИЙ ЦЕНТР»**

ФОНД ЦЕЛЕВОГО КАПИТАЛА

**Аналитическая записка
по результатам исследовательского проекта
«Стратегическое планирование в малых городах России»**

Исполнители:

Б.С. Жихаревич (руководитель)

Н.А. Лебедева

О.В. Русецкая

Ю.А. Рябкова

Т.К. Прибышин

Санкт-Петербург

Январь 2017

1. Постановка проблемы

Из 22406 муниципальных образований, имеющих в России в 2016 году, большую часть составляют поселения: 1592 — городские, и 18177 — сельские (это соответственно 7,1% и 81,1% от общего числа). По демографическим причинам число поселений и доля их населения в общей численности населения России 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 районе 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. чел¹.

Среди сельских поселений тоже существуют весьма крупные. До 2015 года крупнейшим из них и одним из самых больших в мире была станица Орджоникидзевская в Республике Ингушетия с населением более 61 тыс. человек, но на данный момент станице 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 которых на 2015 год имели утвержденные стратегии)² и крупных городов — городских округов (их насчитывается 560)³. Для этого есть определенные основания, и научные — добывать информацию по этим многочисленным группам неизмеримо сложнее, 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

¹ Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям» на 1 января 2016 года. 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. Ежегодный доклад. М.: ИРОФ, 2016.

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

Российской Федерации» (далее — 172-ФЗ)⁴. Закон зафиксировал общие рамки и сделал обязательным разработку и реализацию документов стратегического планирования на уровне федерации, макрорегионов и субъектов федерации, а также определил возможность для относительно крупных муниципальных образований — городских округов и муниципальных районов — заниматься стратегическим планированием при соответствующем решении органов местного самоуправления (ОМСУ).

Про уровень городских и сельских поселений в 172-ФЗ на момент подготовки записки прямо не сказано, 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 на разработку собственных стратегий⁵.

Но готовы ли городские и сельские поселения к стратегическому планированию, каков их накопленный 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 отдельных типах городских поселений, 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 нашумевших событий в Пикалеве (Ленинградская область), когда кризис на трех градообразующих предприятиях привел к экономическому коллапсу города⁶. Задача КИПов — стабилизация социально-экономической ситуации моногорода и выход экономики города на траекторию устойчивого роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Мнения экспертов о результатах реализации КИП расходятся⁷, но, как минимум, благодаря «принудительной» разработке таких документов у большого

⁴ 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.

⁵ О взаимодействии федерального регионального и муниципального уровней при формировании системы стратегического планирования. URL: <http://www.forumstrategov.ru/upload/program/Kisel.pdf> (дата обращения: 26.12.2016).

⁶ Почему неэффективны комплексные инвестиционные планы моногородов // Российская газета — Экономика. №5503 (127). URL: <https://rg.ru/2011/06/16/mono.html> (дата обращения: 26.12.2016).

⁷ 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.

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» (Фонда 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 пор⁸.

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 численностью свыше 10 тыс. чел);
- 2) по данным из Интернета собрана 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

⁸ Муниципальные стратегии — сделано в России / Балобанов А. Е. и др.; Общ. ред.: А. Е. Балобанов, А. Н. Лукьянов. М.: Аспект Пресс, 2004. 208 с.

включала: письмо на имя главы поселения с приглашением принять участие в исследовании (заполнив анкету и дав телефонное интервью), анкету и электронную версию специально подготовленной брошюры «Стратегии малых городов: территория творчества»;

- 5) выполнен анализ поступивших ответов на анкету;
- 6) проведены и проанализированы углубленные телефонные интервью с руководителями 20-ти поселений.

3. Результаты интернет поиска: какие документы есть у поселений

В мае-июне 2016 года силами студентов НИУ ВШЭ и СПбГУ, проходящих практику в Леонтьевском центре под руководством О.В. Русецкой, был проведен поиск в Интернете документов стратегического планирования городских поселений. Поиск был тщательный, но не слишком результативный. 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 муниципального образования», являются стратегиями. В эту рубрику попали: генеральный план, прогнозы и несколько муниципальных программ. Наиболее активно заполняют реестр городские поселения Воронежской области⁹.

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 «поселения-стратегии».

Документы различаются по названиям и жанрам: стратегии (41), комплексные инвестиционные планы или программы (32), концепции (12), стратегические планы (5), а также долгосрочные муниципальные программы (30).

Если сгруппировать документы по годам принятия в соответствии с этапами распространения стратегического планирования, определенными нами ранее¹⁰, то увидим, что:

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

⁹ Реестр документов стратегического планирования. URL: <http://gasu.gov.ru/stratplanning> (дата обращения: 26.12.2016).

¹⁰ 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.

- после 2014 года — 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 — 28 документов. Самый продолжительный документ — «Программа социально-экономического развития Олонецкого городского поселения (2008–2031 год)».

Поселения-стратегии в 71 случаях являются центрами своих районов, а в 49 — не являются. Чаще всего (69 случаев) документы принимались в таких 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.

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.

Таблица 1. Распределение поселений-стратегов по федеральным округам

	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%

Доля стратегов ожидаемо выше среди более крупных городов (табл. 2).

Таблица 2. Распределение поселений-стратегов по численности населения

	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 население с 2002 по 2015 год увеличилось (что составляет около 10,3% от общего числа поселений с растущим населением), а в 75 — уменьшилось (около 6,5% от общего числа поселений с депопуляцией). То, 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 получено 82 анкеты, 29 — от сельских поселений и 53 — от городских поселений. 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 полутора тысяч 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, при том, 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 преемственность

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 разработка происходит совместно специалистами района и поселения. Это оправдано, поскольку на местах в большинстве случаев отсутствуют отделы или подразделения, которые могли бы грамотно планировать.

В исключительных случаях разработка происходит сторонними исполнителями, 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.

Как исключение, имеется случай двусторонних консультаций одновременно с муниципальным районом и с региональными органами власти. В некоторых поселениях самостоятельно изучается опыт других регионов и то, что создано на уровне своего 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 в проведении многочисленных очных встреч, в том числе с руководителями предприятий, а также создания рабочих групп. Присутствие предпринимателей при разработке и обсуждении плодотворно сказывается на дальнейшем диалоге с бизнес-сообществом. Однако, вопреки рекомендации активизировать обсуждения на начальном этапе, чаще всего общественные слушания 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 молодёжь, 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 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 участие. Зачастую энтузиазм местных властей не встречает со стороны рядовых граждан и сообщества никакой реакции.

Согласование и взаимодействие. В большинстве случаев существенных проблем при согласовании документа не возникает. В согласовании и утверждении участвует собрание поселения и местная дума, в ряде случаев документ согласовывается с профильным органом власти региона.

В большинстве случаев наблюдается 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 достаточно плотное по всем направлениям.

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 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?», «да» ответили 45 представителей поселений (58%), «нет» — 30, и 7 затруднились ответить.

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

- *«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 необеспеченные финансированием, региональным или федеральным, принимая решения по ситуации».*
- *«Стратегия социально-экономического развития для городских поселений позволит показать широким кругам общественности, что усилия органов местных властей направлены не только на решение частных задач, но и устремлены в будущее с целью обеспечения своему городу устойчивого развития и процветания».*
- *«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 в поселке многоквартирных домов (в том числе многоэтажных), социальных объектов, магазинов, торговых центров; строительство дорог».*
- *«Недотационные поселения, имея собственную стратегию развития, более четко могут 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».*
- *«Стратегия — это долгосрочный план развития города, основанный на выбранных 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 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 Стратегии социально-экономического развития и План мероприятий по ее реализации. Поскольку поселения входят в состав муниципального района, разработка собственной Стратегии для них не обязательна, 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 указывали чаще всего 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 поселениям видится нецелесообразным».*
- *«Каждое поселение имеет различный потенциал для развития, поэтому целесообразно развивать муниципальный район в направлении перспективных сел, которые являются центрами регионального развития».*
- *«Считаем целесообразным 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».*
- *«Низкая штатная численность служащих местной администрации».*

- *«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 июль-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 Большелогского сельского поселения Ростовской области утверждает: *«Начнем с того, что нам стратпланирование было рекомендовано. Как бы я могу принимать, могу не принимать, то есть могу создать и программу, и бюджет без стратпланирования. 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 отзываюся о своем опыте. Представитель Всеволожского городского поселения Ленинградской области указывает: *«Конечно, свои труды мы ценим и то, что нами разработано, конечно, это положительный опыт. Негативного опыта 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 высказываются 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 следующее: *«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 поселения 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 ближайшие вот эти годы выхода из кризиса, я думаю, что 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 становится существенной преградой на пути реализации планов. Представитель

Хомутчанского сельского поселения Белгородской области приводит следующий пример: *«Любой закон, любая стратегия, прежде чем принимаются, желательна чтобы, 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: *«Немного 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-ым 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 и важный результат: **представители поселений, которые уже принимали стратегические документы, даже если 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. Выше он 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 сотрудничества с организациями, подобными Леонтьевскому центру, от которых ждут координации деятельности на местах, помощи в методических вопросах. В целом, существует потребность в методиках и консультациях, в подготовке квалифицированных кадров в области стратегического планирования.

Сдерживает распространение стратегического планирования страх перед неизвестностью, а также нежелание рисковать и планировать долгосрочно 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 взаимосвязки 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 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 уровня 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 организовать и провести 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.