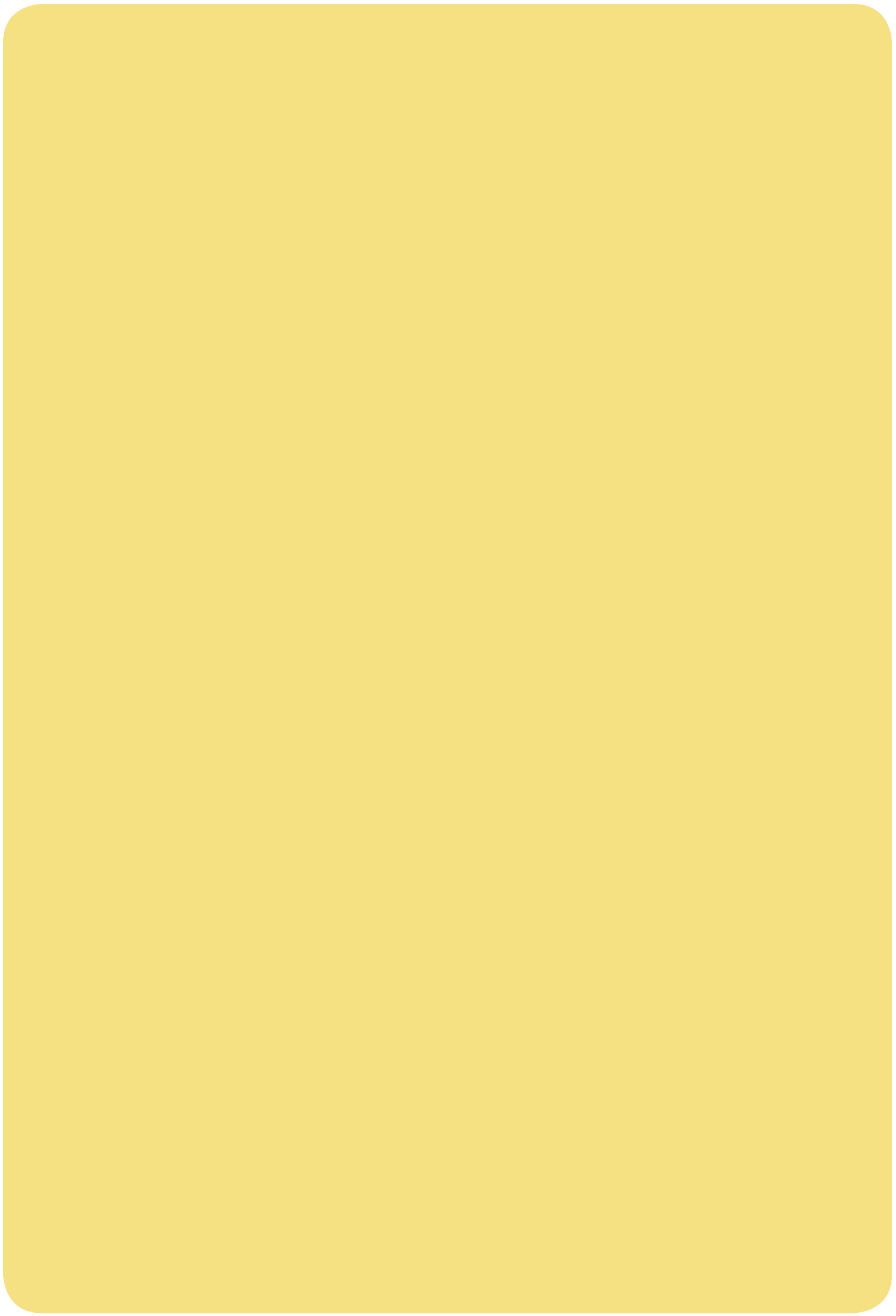


**ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ  
ГОРОДА**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ  
РЕКОМЕНДАЦИИ**

**по ОПТИМИЗАЦИИ  
СТРАТЕГИЧЕСКОГО  
ПЛАНИРОВАНИЯ**

**НА МУНИЦИПАЛЬНОМ  
УРОВНЕ**



Представленные методические рекомендации подготовлены в рамках реализации социально значимого проекта «Содействие оптимизации стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований», реализуемого за счет средств государственной поддержки, выделенных в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 17.01.2014 № 11-рп «Об обеспечении в 2014 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина», и на основании конкурса, проведенного Фондом ИСЭПИ (Институтом социально-экономических и политических исследований).

В настоящих рекомендациях на основе обобщенной практики муниципальных образований и разработок Фонда «Институт экономики города» сформулированы предложения по организации стратегического планирования на муниципальном уровне в целях реализации положений Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Основные положения настоящих методических рекомендаций обсуждались с представителями органов местного самоуправления на семинарах, проведенных специалистами ИЭГ в конце 2014 – начале 2015 гг. в Центральном (Ярославль, Тверь), Приволжском (Ульяновск, Самара) и Дальневосточном (Артем, Хабаровск) федеральных округах при активной поддержке муниципальных ассоциаций: Союза городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциации городов Поволжья и Ассоциации сибирских и дальневосточных городов.

19 марта 2015 года на заседании Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления был рассмотрен вопрос о методическом обеспечении стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ. Депутатам были предложены на рассмотрение результаты работы Фонда «Институт экономики города» над методическими рекомендациями. Комитет пришел к заключению, что разработанные методические рекомендации могут быть использованы органами местного самоуправления в муниципальных образованиях в рамках реализации ключевых направлений по организации стратегического планирования на местном уровне.

## СОДЕРЖАНИЕ

1. ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	3
2. СОВРЕМЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	4
2.1. Действующее законодательство: возможности и ограничения для органов местного самоуправления.....	4
2.2. Направления дальнейшего совершенствования правового поля в области стратегического планирования.....	8
3. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	9
3.1. Взаимосвязь документов прогнозирования с документами целеполагания, планирования и программирования.....	9
3.2. Структура и содержание документов стратегического планирования.....	10
3.3. Временные горизонты стратегического планирования.....	15
3.4. Согласование стратегического планирования с другими видами планирования.....	16
3.5. Взаимодействие участников стратегического планирования и привлекаемых агентов.....	19
4. МЕХАНИЗМЫ РАЗРАБОТКИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	23
5. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	25
6. ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕХОДА К НОВЫМ ПРАВОВЫМ УСЛОВИЯМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	26

## 1. ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Формирование современной правовой базы для стратегического планирования социально-экономического развития (далее — стратегическое планирование, СП) на муниципальном уровне в России началось в 1995 г., когда был принят Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — 154-ФЗ). Хотя этот закон не содержал понятия «стратегическое планирование», он отнес к числу вопросов местного значения муниципальных образований «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования», а к сфере исключительного ведения представительных органов местного самоуправления — «принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении». Таким образом, у муниципальных образований появились основания для разработки планов и программ комплексного социально-экономического развития, в том числе долгосрочных — фактических аналогов стратегий.

В качестве методического ориентира для комплексного долгосрочного планирования многие муниципалитеты использовали положения Федерального закона от 20.07.1995 №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», несмотря на то что этот закон регулировал только правоотношения, возникающие на федеральном уровне. Термины «стратегическое планирование» и «стратегия» в нем также отсутствовали, но уже со второй половины 1990-х гг. отдельные муниципалитеты и субъекты РФ стали вместо концепций и программ комплексного социально-экономического развития разрабатывать стратегии (стратегические планы) социально-экономического развития. «Первопроходцем» был город федерального значения Санкт-Петербург, разработавший свой стратегический план в 1997 г.<sup>2</sup>

В принятый в 1998 г. Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее также — БК РФ) было включено положение о долгосрочных целевых программах, формируемых органом местного самоуправления в соответствии с прогнозом со-

циально-экономического развития территории и определяемыми на основе этого прогноза приоритетами. Впоследствии долгосрочные целевые программы были заменены в БК РФ на муниципальные программы, вошедшие в систему документов СП в соответствии с нормами Федерального закона от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее также — 172-ФЗ).

Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также — 131-ФЗ) отнес к полномочиям органов местного самоуправления «принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» (ст. 17). Таким образом, он в уточненной формулировке воспроизвел норму 154-ФЗ. Однако само комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования в число вопросов местного значения не вошло. По-прежнему отсутствовало и упоминание о стратегиях, что в ряде регионов послужило формальным поводом для ограничения деятельности муниципалитетов по СП.

Впервые термин «стратегическое планирование» был введен в правовой оборот Указом Президента РФ от 12.05.2009 №536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Под СП в Указе понималось определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. Там же была определена периодизация СП: долгосрочная перспектива — 10–20 лет, среднесрочная — 5–10 лет и краткосрочная — 3–5 лет. Однако на местный уровень действие Указа не распространялось.

В последние годы муниципалитеты все более активно занимались СП<sup>3</sup>. Важно подчеркнуть, что хотя в муниципальных документах СП, как правило, отражалось стремление комплексно отразить все основные направления развития муниципального образования, их практическая значимость была тесно связана с полномочиями органов

<sup>1</sup> Утратил силу после принятия одноименного закона от 06.10.2003 №131-ФЗ.

<sup>2</sup> См.: <http://www.stratplan.leontief.ru/textsp/vveden.htm>.

<sup>3</sup> По данным Минрегиона России, в период с 2009 по 2013 гг. стратегии и концепции развития на долгосрочный период были разработаны в 164 муниципальных образованиях с численностью населения более 100 тыс. человек (см.: [http://forumstrategov.ru/upload/documents/Rozhkova\\_C4.pdf](http://forumstrategov.ru/upload/documents/Rozhkova_C4.pdf)).

местного самоуправления и ресурсами, которыми располагал муниципалитет для их реализации. Между тем, тенденцией последних лет является ограничение возможностей местных властей по управлению своим развитием. Последний из шагов в этом направлении — принятие Федерального закона от 27.05.2014 №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». Данный закон наделил субъекты РФ правом перераспределять в свою пользу полномочия местных органов власти по широкому кругу вопросов. Таким образом, принятие 172-ФЗ, впервые закрепившего за муниципальными образованиями право самостоятельно разрабатывать документы стратегического характера, совпало с объективным сокращением возможностей муниципалитетов полноценно реализовывать это право.

Между тем, в современных условиях кризисных явлений в социально-экономической сфере значение стратегического планирования, вопреки распространенному мнению, возрастает.

Во-первых, в условиях нестабильности, рисков существенных корректировок комплексов краткосрочных мер в ответ на изменения социально-экономической ситуации на территории муниципального образования больший акцент может и должен быть сделан на вопросах целеполагания, ценностей, стратегического видения.

Во-вторых, экономический спад заставляет ускорить проведение преобразований в различных областях экономики и социальной сферы, в том числе непопулярных, которые в условиях благоприятной экономической конъюнктуры откладывались. Проведение таких преобразований в отсутствие четко сформулированных стратегических целей и приоритетов развития муниципального образования связано с серьезными рисками.

В-третьих, опыт реализации предыдущих антикризисных программ показывает, что в рамках таких программ нередко принимаются временные меры, которые впоследствии — после выхода из кризиса — оказывается трудно отменить, и они определяют траекторию развития на многие годы вперед, становясь препятствием для дальнейших преобразований (т. н. «эффект колеи»). Наличие проработанных документов стратегического планирования снижает вероятность принятия таких нескоординированных решений.

## 2. СОВРЕМЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

### 2.1. Действующее законодательство: возможности и ограничения для органов местного самоуправления

В Федеральном законе от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» впервые законодательно определено, что СП в Российской Федерации может осуществляться и на уровне муниципальных образований.

В законе консолидирован положительный опыт планирования социально-экономического развития, накопленный на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В частности, введена единая система понятий, используемых при СП, в целом базирующаяся на сложившейся практике. Для муниципального уровня СП определено как деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития муниципальных образований, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований (ст. 3). Итогом данной деятельности должны стать разработка и принятие системы документов СП, закрытый

список которых определен законом. Соотношение видов деятельности в рамках СП с документами СП, в которых содержатся их результаты, представлено в таблице 1.

Также в 172-ФЗ определена периодизация СП. Установлено, что документы СП разрабатываются на среднесрочный период — период, следующий за текущим годом, продолжительностью от трех до шести лет включительно, или на долгосрочный период — период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет.<sup>4</sup>

Законом предусмотрена государственная регистрация документов СП. Введение данной нормы может иметь положительные последствия, если федеральный государственный реестр документов СП будет функционировать в режиме общедоступного информационного ресурса. Ранее деятельностью по обобщению практик СП занимались экспертные организации (в частности «Леонтьевский центр» в Санкт-

<sup>4</sup> Следует обратить внимание, что согласно БК РФ для долгосрочного прогноза и бюджетного прогноза на долгосрочный период используется несколько иная периодизация, а именно: они могут разрабатываться на шесть и более лет, т.е. становиться среднесрочными документами в терминологии 172-ФЗ.

Таблица 1.

## Виды деятельности в рамках СП и соответствующие им документы СП

Вид деятельности в рамках СП	Определение <sup>7</sup>	Документы СП
Целеполагание	Определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития	Стратегия социально-экономического развития
Прогнозирование	Разработка научно обоснованных представлений о рисках, направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития	Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный или долгосрочный период Бюджетный прогноз на долгосрочный период
Планирование	Разработка и реализация планов в сфере социально-экономического развития, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития
Программирование	Разработка и реализация муниципальных программ	Муниципальные программы <sup>8</sup>

Петербурге<sup>5</sup>), а также муниципальные ассоциации (в частности Ассоциация сибирских и дальневосточных городов<sup>6</sup>). Создание общедоступного государственного информационного ресурса позволит поднять эту деятельность на качественно более высокий уровень. Одновременно с государственным реестром будет сформирована федеральная информационная система СП. Параметры ее деятельности окончательно не определены, но сформулированные в 172-ФЗ целевые установки создания данной системы формируют правовые условия для решения одной из самых острых проблем СП на местном уровне — информационного обеспечения процесса планирования.

Общее методическое обеспечение СП отнесено в 172-ФЗ к компетенции Правительства РФ. К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере СП отнесены:

- установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) (ч. 2 ст. 5);
- установление порядка осуществления стратегического планирования в субъектах Российской Федерации (ч. 6 ст. 5).

Использование в приведенных выше формулировках конструкции «в субъектах Российской Федерации» вместо «субъектами Российской Федерации» указывает на то, что в сферу этих полномочий попадают и муниципальные образования, расположенные на территории субъекта РФ. Таким образом, субъекты РФ наделены регулятивными функциями в отношении СП на местном уровне и теоретически могут расширить круг требований к содержанию и порядку разработки и реализации муниципальных документов СП сверх установленных 172-ФЗ.

<sup>5</sup> См. сайт Ресурсного центра по стратегическому планированию при «Леонтьевском центре»: <http://www.city-strategy.ru>.

<sup>6</sup> См. сайт Ассоциации: <http://ns.asdg.ru/demo>.

Значительная нормотворческая работа должна быть проведена и в самих муниципальных образованиях. До конца 2014 г. должен был быть разработан план подготовки предусмотренных 172-ФЗ документов СП, содержащий сроки разработки и утверждения (одобрения) документов СП. В 2015 г. необходимо разработать нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов СП, а также осуществления мониторинга и контроля реализации документов СП. Документы, которые в большинстве муниципалитетов уже разработаны (например, те, которые касаются муниципальных программ и прогнозов), необходимо привести в соответствие с нормами 172-ФЗ.

С момента своего опубликования 172-ФЗ стал предметом широкого обсуждения в муниципальной и экспертной среде. Некоторые его положения вызвали неоднозначное толкование, что может стать препятствием для его эффективного правоприменения. В ходе дискуссий на XIII Общероссийском форуме по стратегическому планированию<sup>9</sup> и на семинарах, проведенных специалистами Фонда «Институт экономики города» совместно с муниципальными ассоциациями, выявился круг проблемных вопросов, которые нуждаются в дополнительном обсуждении и комментариях. В частности, представляется целесообразным более детальное обсуждение следующих четырех вопросов.

<sup>7</sup> В 172-ФЗ для всех уровней планирования даны единые определения видов деятельности. В настоящей таблице они приведены только в части, касающейся муниципального уровня.

<sup>8</sup> В статье 11 172-ФЗ к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, отнесена «муниципальная программа» (в единственном числе), что было воспринято некоторыми муниципалитетами как указание на необходимость наличия единственной программы. В действительности это стилистическая неточность: как пояснили разработчики закона, имелись в виду «муниципальные программы».

<sup>9</sup> Форум прошел 27-28 октября 2014 г. в Санкт-Петербурге.



## 1. Что является объектом СП на местном уровне?

Статьей 6 172-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления в сфере СП отнесены разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов СП по вопросам, отнесенным к **полномочиям органов местного самоуправления**. Полномочия органов местного самоуправления определяются 131-ФЗ и затрагивают относительно ограниченный набор компетенций, а в соответствии с недавними поправками к 131-ФЗ<sup>10</sup> их перечень может быть еще и сокращен по решению органов государственной власти субъекта РФ.

Ограничение объекта СП рамками компетенции органов местного самоуправления противоречит общепризнанному статусу стратегии как общегородского (общерайонного) документа и сложившейся практике планирования. Залогом успеха стратегии является комплексность, позволяющая консолидировать усилия всех субъектов (предприятий, организаций, структур гражданского общества, территориальных государственных органов и др.) для достижения поставленных целей. И сама главная цель стратегии, которая в большинстве случаев связывается с повышением качества жизни населения, не может быть достигнута исключительно силами муниципальной администрации.

Приведенная аргументация применима не только к стратегиям, но и к другим документам СП. Так, ограничение разработки прогнозов социально-экономического развития, которые разрабатываются для определения доходных характеристик бюджета, сферами, отнесенными к компетенции муниципального управления, лишает эту деятельность смысла.

Указанная норма статьи 6 противоречит не только общей логике, но и положениям статьи 3 172-ФЗ, в которой стратегия социально-экономического развития муниципального образования определяется как документ, определяющий цели и задачи «муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования». Разделение в данной формулировке понятий «муниципальное управление» и «социально-экономическое развитие муниципального образования» не имело бы смысла, если бы не было призвано подчеркнуть комплексный характер стратегии, выводящий ее за установленные в статье 6 рамки. Более того, формулировка «муниципального управления и социально-экономического развития» присутствует и в той же са-

<sup>10</sup> См. Федеральный закон от 27.05.2014 №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

мой статье 6 в части полномочия по определению долгосрочных целей и задач. Получается, что цели и задачи документов СП могут быть сформулированы достаточно широко, но разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация этих документов возможны лишь в отношении их узкой части, что неосуществимо на практике.

С высокой вероятностью это противоречие будет разрешено при внесении изменений в 131-ФЗ в целях приведения его в соответствие с нормами 172-ФЗ (см. подраздел 2.2 настоящих Методических рекомендаций) и/или непосредственно в 172-ФЗ. Пока эти изменения не внесены, можно руководствоваться тем, что последним пунктом в определенном статьей 6 наборе полномочий органов местного самоуправления в сфере СП значатся «иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами». Этот пункт можно трактовать как **возможность установления муниципальным нормативным актом, регулирующим порядок СП на местном уровне, полномочия органов местного самоуправления по разработке, рассмотрению, утверждению и реализации документов СП по вопросам социально-экономического развития муниципального образования**.

## 2. Кто может участвовать в СП?

Другая правовая коллизия возникает в связи с формулировкой, использованной в статье 9 172-ФЗ, которая ограничивает круг «участников СП» на уровне муниципального образования органами местного самоуправления и муниципальными организациями<sup>11</sup>. Как и в предыдущем случае, возникает противоречие с общепринятой практикой СП, вытекающей из самой сути процесса и предполагающей активное вовлечение в планирование всех групп интересов, представленных в муниципальном образовании.

Это противоречие разрешается исходя из других норм 172-ФЗ. Так, согласно части 7 статьи 11 «к разработке документов стратегического планирования **могут привлекаться** объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации». Таким образом, **круг субъектов, участвующих, как минимум, в разработке документов СП, законодательно почти не ограничен** с той только поправкой, что одни субъекты (органы местного самоуправления и муниципальные организации) при этом имеют статус «участников СП», а другие рассматриваются просто как «привлеченные» субъекты. Закон не предусматривает каких-либо последствий в связи с наличием или отсутствием статуса «участника».

<sup>11</sup> При этом перечень участников СП закрыт только для муниципального уровня — для федерального и регионального уровня он открыт.



Но в части 7 статьи 11 речь идет только о разработке документов СП. Ограничен ли круг субъектов, участвующих в их реализации? Согласно п. 10 статьи 8 одной из задач СП является «создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс СП». Таким образом, эта норма снимает ограничения, наложенные статьей 11: **в процесс СП, который подразумевает как разработку, так и реализацию документов СП, могут вовлекаться внешние агенты**, причем не просто могут, но и в некотором смысле должны, коль скоро создание условий для их вовлечения входит в число задач СП.

Наконец, если привлеченные субъекты все-таки важно институционализировать как «участников СП», возможен еще один путь. Статья 2 131-ФЗ предоставляет представительным органам муниципального образования право образовывать органы местного самоуправления и наделять их собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. **Соответственно, возможно наделение статусом органа местного самоуправления (и, следовательно, участника СП) коллегиального органа с представительством всех заинтересованных сторон, сформированного для целей координации СП.**

### **3. Является ли обязательной разработка стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии?**

Часть 2 статьи 39 172-ФЗ гласит, что стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться «по решению органов местного самоуправления». Отсюда вроде бы следует добровольность разработки указанных документов СП для муниципальных образований. Однако ряд других положений 172-ФЗ порождает сомнения в диспозитивном характере этой нормы. Дело в том, что рассматриваемый закон не только определяет перечень документов СП, но и устанавливает связи между ними. Так, муниципальные программы, которые, согласно части 1 упомянутой статьи и БК РФ, являются обязательными документами для всех муниципалитетов, согласно статье 3 172-ФЗ, должны обеспечивать наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования. Однако документом, определяющим цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования, является, согласно той же статье 3, стратегия социально-экономического развития.

Еще более четкие формулировки, связывающие муниципальные программы и стратегии, содержатся в «Методических рекомендациях по составлению и исполнению бюджетов субъектов

Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ», подготовленных Минфином России<sup>12</sup>. В данном документе прямо рекомендуется разрабатывать муниципальные программы «в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, определенными стратегией социально-экономического развития муниципального образования».

Таким образом, **муниципальным образованиям целесообразно не рассматривать нормы части 2 статьи 39 172-ФЗ как диспозитивные.**

### **4. Может ли СП осуществляться на уровне муниципальных образований, не являющихся городскими округами или муниципальными районами?**

Нормы 172-ФЗ распространяются на муниципальные образования как таковые, без деления их на типы. Единственное исключение составляет статья 39, в которой право самостоятельно принимать решения о разработке стратегий и планов мероприятий по реализации стратегий предоставлено органам местного самоуправления не муниципальных образований вообще, а муниципальных районов и городских округов. Другие типы муниципальных образований (городские и сельские поселения, внутригородские районы, внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) городов федерального значения<sup>13</sup>) в этой статье не упоминаются.

Эта коллизия может трактоваться двумя способами:

- для муниципальных образований, не являющихся городскими округами или муниципальными районами, разработка стратегий и планов по их реализации является обязательной;
- муниципальные образования, не являющиеся городскими округами или муниципальными районами, вообще не имеют права разрабатывать стратегии и планы по их реализации.

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

<sup>12</sup> См. письмо Минфина России от 30.09.2014 №09-05-05/48843.

<sup>13</sup> В статье также отдельно не упоминаются городские округа с внутригородским делением, но их можно рассматривать как частный случай городских округов (в соответствии со статьей 2 131-ФЗ).

в соответствующих нормативных правовых актах. В любом случае поселения и иные муниципальные образования, не упомянутые в статье 39 172-ФЗ, не подпадают под действие данного закона.

Если для внутригородских муниципальных образований такое ограничение оправданно (стратегия социально-экономического развития отдельного района внутри города абсурдна), то относительно поселений оно представляется спорным: некоторые поселения достаточно велики и обладают необходимыми ресурсами для самостоятельного СП. В этой связи нужно подчеркнуть, что *отсутствие у некоторых типов муниципальных образований права разрабатывать документы СП в соответствии со 172-ФЗ не означает, что им запрещено заниматься стратегическим (долгосрочным) планированием в принципе: они могут это делать, но принятые по итогам этой деятельности документы не будут иметь официального статуса документов СП и не будут включены в государственный реестр*. Кроме того, представители органов местного самоуправления поселений и внутригородских муниципальных образований могут привлекаться к разработке документов СП соответствующих муниципальных районов и городских округов в соответствии с частью 7 статьи 11 172-ФЗ (см. подраздел 3.4 настоящих Методических рекомендаций).

## **2.2. Направления дальнейшего совершенствования правового поля в области стратегического планирования**

С принятием 172-ФЗ работа по формированию правового поля СП далеко не завершена. По существу, закон открыл новую страницу данного направления нормотворческой деятельности, придав ей системный характер. Дальнейшее формирование правовой базы СП должно осуществляться в направлениях как доработки положений самого 172-ФЗ с целью устранения неясностей и противоречий, отмеченных выше, так и приведения других федеральных законов в соответствие с его положениями.

Федеральным законом от 04.10.2014 №283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи

с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — 283-ФЗ) такая работа уже проведена в части Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Также представляется логичным приведение в соответствие 172-ФЗ Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В частности, возможны следующие направления его доработки:

- корректировка перечня полномочий органов местного самоуправления в статье 17 с включением в него деятельности по стратегическому планированию социально-экономического развития;
- приведение статьи 28 «Публичные слушания» в соответствие с положениями статьи 13 172-ФЗ «Общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования»;
- приведение статьи 35 «Представительный орган муниципального образования» в соответствие с положениями части 4 статьи 40 172-ФЗ «Цель и задачи мониторинга реализации документов стратегического планирования» (в части заслушивания представительным органом сводного годового доклада о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ).

Кроме того, 172-ФЗ наделяет органы государственной власти РФ в сфере СП полномочиями по установлению принципов организации и функционирования системы СП, установлению общих требований к содержанию документов СП, к последовательности и порядку их разработки, корректировки, рассмотрения и утверждения (одобрения). Данные полномочия, если следовать логике 172-ФЗ, будут реализованы Правительством РФ через разработку и утверждение требований и рекомендаций по разработке и корректировке документов СП. На региональном уровне порядок методического обеспечения СП определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Таким образом, муниципальным образованиям при подготовке документов СП или приведении существующих документов в соответствие с нормами 172-ФЗ следует в первую очередь руководствоваться соответствующими нормативными правовыми актами и/или методическими рекомендациями, которые будут подготовлены на уровне субъекта РФ.



### 3. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

#### 3.1. Взаимосвязь документов прогнозирования с документами целеполагания, планирования и программирования

Из пяти документов СП на муниципальном уровне, предусмотренных 172-ФЗ, два (стратегия социально-экономического развития и план мероприятий по реализации стратегии) были введены в правовое поле именно этим законом и к настоящему времени регулируются только им. Еще два документа (прогноз социально-экономического развития и муниципальные программы) были ранее закреплены в БК РФ (ст. 173 и 179 соответственно). Правда, применительно к прогнозу социально-экономического развития в БК РФ определен был только нижний порог горизонта прогнозирования (3 года), введение опций среднесрочного или долгосрочного прогноза стало новацией 172-ФЗ. Наконец, пятый документ — бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период — впервые появился в 172-ФЗ, но посредством 283-ФЗ был включен в БК РФ (статья 170.1 «Долгосрочное бюджетное планирование»). Таким образом, задача установления взаимосвязей между этими документами включает в себя задачу встраивания сложившейся системы бюджетного планирования в формируемую систему СП.

В 172-ФЗ декларируется взаимосвязь всех подсистем системы СП: целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. При этом если вертикальная иерархия от целеполагания к планированию и далее к программированию из положений закона следует явным образом, то формат «подключения» к этой системе подсистемы прогнозирования менее очевиден.

Прежде чем рассматривать взаимосвязь прогноза социально-экономического развития с другими документами СП, важно определиться с горизонтом прогнозирования. Поскольку формулировка из 172-ФЗ гласит «прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный **или** долгосрочный период», ее можно трактовать как требование однозначного выбора между этими двумя вариантами. Однако в действительности эти два прогноза не являются взаимозаменяемыми, так как служат разным целям.

Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период является в большей степени инструментом бюджетного планирования, на его основе рассчитываются параметры бюджета в части налоговых и неналоговых доходов. Прогноз социально-экономического развития муници-

пального образования, предусмотренный статьей 173 БК РФ, на практике чаще всего носит среднесрочный характер и разрабатывается на три года с использованием такой же технологии ежегодных сдвижек, как и при составлении бюджета. В свою очередь, прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период готовится с целью обеспечения подготовки стратегии социально-экономического развития, а не бюджетного процесса. Он отличается от среднесрочного не только временным горизонтом, но и набором показателей и используемыми при прогнозировании методиками. Среднесрочный прогноз не может механически быть приведен к долгосрочному путем экстраполяции, и наоборот.

Исходя из отмеченного, *целесообразно готовить наряду со среднесрочным также долгосрочный прогноз социально-экономического развития, если принято решение о разработке стратегии.*

172-ФЗ не устанавливает четкой взаимосвязи между прогнозом социально-экономического развития на долгосрочный период и стратегией. Применительно к субъекту РФ скоординированы только сроки: в части 1 статьи 32 указано, что стратегия разрабатывается на период, не превышающий период, на который разрабатывается прогноз. Применительно к муниципальному уровню аналогичная норма отсутствует.

Основной вопрос, возникающий в этой связи: что первично — долгосрочный прогноз или стратегия? Возможен подход, при котором в первую очередь определяются общие параметры (целевые ориентиры) стратегии, и затем в соответствии с ними разрабатывается прогноз. *Однако оптимальным и в наибольшей степени соответствующим сложившейся практике СП представляется подход, в соответствии с которым разработка прогноза на долгосрочный период предшествует разработке стратегии.*

Каким образом осуществляется связь между долгосрочным прогнозом и стратегией? Общая логика и сложившаяся практика СП, в том числе на муниципальном уровне, предполагают применение **сценарного подхода**. В соответствии с этим подходом на основе различных вариантов долгосрочного прогноза разрабатывается система альтернативных сценариев социально-экономического развития муниципального образования, затем из их числа выбирается базовый сценарий, на основе которого и строится стратегия. Выбор базового сценария определяется наибольшей вероятностью соответствующего про-

гноза, и его влияние на содержание стратегии заключается в варьировании значений используемых показателей социально-экономического развития. В этом выборе, как и в формировании самих сценариев, муниципалитеты часто бывают не вполне свободны, так как вынуждены укладываться в рамки сценария, выбранного на уровне субъекта РФ, в случае наличия у него стратегии, или на параметры прогноза, принятого на уровне субъекта РФ, а также на экономические и демографические прогнозы, формируемые на федеральном уровне. Чаще всего выделяются три сценария, соответствующие условно пессимистическому, инерционному и оптимистическому прогнозам развития.

Следует отметить, что вариативность будущего может быть вызвана не только прогнозируемыми внешними условиями, но и разными целевыми установками и предпочтениями местного сообщества как разработчика стратегии. Соответственно, в рамках выбранного наиболее вероятного прогнозного сценария можно рассматривать также «целевые» (под)сценарии, которые включают в себя программно-целевую составляющую и предполагают выбор обладающего содержательной спецификой пути развития. К примеру, муниципалитет может развиваться преимущественно как транспортно-логистический узел или как индустриальный, культурный и т.д. центр (поэтому такие сценарии еще называют «тематическими»).

Целевые сценарии не обязательны — муниципалитет может не акцентировать «тематические» приоритеты развития. Но важно отметить, что на практике муниципальные образования нередко некорректно смешивают прогнозные и целевые сценарии, нарушая их иерархию.

Пример корректного подхода к разработке целевых сценариев представлен в проекте Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «город Архангельск» на период до 2020 г. В нем негативному и среднему вариантам прогноза соответствуют пессимистический и инерционный сценарии, а позитивному варианту прогноза — группа оптимистических целевых сценариев, базирующихся на разных приоритетах развития («Международный трансконтинентальный порт», «Центр ресурсного освоения Архангельской области», «Межрегиональный административный и образовательно-культурный центр» и др.). При этом оговаривается возможность перехода от одного сценария к другому по мере реализации стратегии в зависимости от меняющихся условий.

Под бюджетным прогнозом муниципального образования на долгосрочный период, согласно БК РФ, понимается документ, содержащий прогноз основных характеристик местных бюджетов, показатели финансового обеспечения муниципальных программ на период их действия, иные показатели,

характеризующие местные бюджеты, а также основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период (ст. 170.1). При этом данный документ не обязателен: он формируется в случае, если представительный орган муниципального образования принял соответствующее решение.

Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период разрабатывается каждые три года на шесть и более лет на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования на соответствующий период. Он позволяет согласовывать цели социально-экономической и бюджетной политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе, повышать обоснованность стратегических решений, оценивать влияние долгосрочных (капитальных) расходов на бюджет. Вместе с тем существуют очевидные объективные препятствия, сужающие сферу применения инструмента в обозримой перспективе. Это и экономическая нестабильность, прямым следствием которой является повышение зависимости местных бюджетов от трансфертов из других уровней бюджетной системы, и нестабильность правовой базы местного самоуправления<sup>14</sup>. **Целесообразность разработки бюджетного прогноза на долгосрочную перспективу не очевидна.**

### 3.2. Структура и содержание документов стратегического планирования

Требования к структуре и содержанию документов СП применительно к муниципальному уровню напрямую в 172-ФЗ не установлены, что представляется логичным: излишняя регламентация этой сферы выхолащивает творческое начало, а именно творческий подход определяет во многом успех стратегического планирования. Тем не менее, о некоторых обязательных содержательных элементах документов СП можно судить из их определений, содержащихся в статье 3 172-ФЗ.

Собственно, в данной статье содержатся определения только трех из пяти документов СП муниципального уровня: стратегии социально-экономического развития муниципального образования, прогноза социально-экономического развития муниципального образования и муниципальной программы. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования и бюджетный прогноз муниципального образования на дол-

<sup>14</sup> Только за период с января 2011 г. по сентябрь 2014 г. было принято 4 федеральных закона, меняющих перечень и нормативы источников доходов местных бюджетов (ст. 61, 61.1, 61.2, 62 БК РФ) и 18 федеральных законов, меняющих перечень вопросов местного значения и перечень прочих вопросов, правом решения которых наделяются органы местного самоуправления (ст. 14, 14.1, 15, 15.1, 16, 16.1 131-ФЗ).



госрочный период приводятся без определений. В случае бюджетного прогноза, однако, это можно оправдать отсылкой к БК РФ, который такое определение с недавних пор содержит<sup>15</sup>.

Итак, что в документах СП должно присутствовать **обязательно** в силу прямого упоминания в 172-ФЗ?

Согласно статье 3 172-ФЗ, стратегия социально-экономического развития муниципального образования содержит «цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период»<sup>16</sup>. В той же статье приводятся определения цели и задачи социально-экономического развития: «цель социально-экономического развития — состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками СП в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями», «задача социально-экономи-

ческого развития — комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени, и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития».

Применительно к документам СП субъекта РФ 172-ФЗ не ограничивается определениями. Часть 3 статьи 32 содержит открытый перечень элементов, которые должна содержать стратегия социально-экономического развития субъекта РФ, а часть 3 статьи 36 — аналогичный перечень для плана мероприятий по реализации стратегии. Можно предположить, что при разработке нормативных правовых актов и методических материалов на уровне субъектов РФ та же логика будет применена к муниципальным образованиям соответствующих субъектов. Если исходить из этого предположения, то можно выделить ряд обязательных элементов муниципальной стратегии и плана мероприятий по ее реализации, между которыми имеется взаимное соответствие. На рисунке 1 приведены эти элементы стратегии и связанные с ними элементы плана мероприятий.

Рассмотрим более подробно ряд вопросов, связанных с содержанием приведенных на рисунке 1 структурных элементов.



**Рисунок 1.** Элементы стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по реализации стратегии

### 1. Что представляет собой оценка достигнутых целей социально-экономического развития муниципального образования?

Требование такой оценки вытекает из принципа преемственности и непрерывности, провозглашенного в части 4 статьи 7 172-ФЗ: «разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются... с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования». В соответствии с этим принципом логично **начинать разработку стратегии с анализа и оценки результатов реализации ранее принятых стратегических документов**. Изложение результатов этого анализа и оценки может предварять аналитическую часть стратегии. Результат оценки может быть и негативным, вплоть до признания полного провала предыдущего опыта СП, но он влияет как на само принятие решения о разработке стратегии (разрабатывать новый документ или достаточно «актуализировать» действующий), так и на структуру и содержание будущей стратегии (в какой степени они будут опираться на структуру и содержание предыдущей стратегии). Даже если муниципальное образование разрабатывает стратегический плановый документ впервые, все равно целесообразно проанализировать текущую ситуацию в сфере муниципального планирования с выходом на причины, побудившие приступить к СП.

Стратегия развития города Череповца до 2022 года «Череповец — город возможностей» начинается с изложения итогов реализации Стратегии развития города до 2012 года «Череповец — город лидеров». Стратегия социально-экономического развития города Ярославля до 2020 года содержит краткую информацию о результатах реализации Стратегии развития города Ярославля до 2010 года. Такое построение документа не только повышает обоснованность положений стратегии, но и свидетельствует об известной внутриполитической стабильности на муниципальном уровне, позволяющей сохранять преемственность долгосрочного планирования.

### 2. Как формируются и соотносятся между собой цели, задачи и направления социально-экономической политики муниципального образования в рамках стратегии?

Использованная в законе терминология соответствует сложившейся практике СП: практически все существующие муниципальные стратегии содержат элементы, именуемые целями и задачами. Большинство стратегий также содержат направления, иногда именуемые «стратегическими» или «приоритетными» направлениями социально-экономического развития; встречаются также наименования «политики», «стратегии» и др. По сути, это тематические блоки, группирующие близкие по направленности цели социально-экономического развития.

Основные структурные различия между существующими стратегиями касаются наличия/отсутствия дополнительных уровней в этой системе (подцелей, задач 2-го, а иногда и 3-го уровня и т.д.) и характера соотношения конкретных целей с конкретными задачами. В частности, сложилась устойчивая традиция выделения главной (основной, генеральной) цели стратегии и ряда «собственно целей» социально-экономического развития (иногда называемых стратегическими). Это разграничение представляется целесообразным, хотя закон и не оговаривает необходимость наличия главной цели. Наличие подцелей (целей 2-го и т.д. уровня) и подзадач (задач 2-го и т.д. уровня) может быть оправданно в некоторых случаях, но в целом лучше избегать чрезмерного «ветвления» дерева целей и задач. **В общем случае оптимальна четырехуровневая структура целеполагания в стратегии: 1) главная цель; 2) направления социально-экономической политики; 3) цели социально-экономического развития по каждому направлению; 4) задачи социально-экономического развития в рамках каждой цели.**

В существующих документах достаточно часто цели и задачи представляются отдельными перечнями, без указания на связь между элементами этих перечней. Такой подход затрудняет мониторинг реализации стратегии, так как не позволяет судить, решение каких задач способствует достижению каких целей. **Задачи должны однозначным образом быть привязаны к целям.**

На практике многие муниципальные стратегии (хотя в большей степени это характерно для долгосрочных программ комплексного социально-экономического развития) включают в себя, наряду с целями и привязанными к ним задачами, еще и привязанные к задачам мероприятия как низший элемент иерархической системы целеполагания. Это представляется излишним: стратегия — это документ, содержащий общие ориентиры развития на длительный период, в то время как мероприятия — это конкретные действия, предполагающие четкое представление о сроках, исполнителях и ресурсах, необходимых для их реализации. **В стратегии как таковой мероприятиям места нет, и 172-ФЗ это подтверждает, не оговаривая их наличие в стратегии.** Исходя из логики 172-ФЗ, мероприятия появляются в плане мероприятий по реализации стратегии.

На «выходе» достижения цели, решения задачи социально-экономического развития находится ожидаемый результат. Для главной цели стратегии таким результатом логично является стратегическое (перспективное) видение муниципального образования. Этот элемент в 172-ФЗ не оговорен, но он нужен постольку, поскольку муниципалитет заинтересован в представлении в стратегии конту-



ров ожидаемого будущего. Большинство действующих стратегий такое видение содержат (иногда используется также термин «образ»), хотя формат его представления варьирует от развернутого описания «картинки» на момент успешного завершения стратегии до сжатого девиза (кредо) развития муниципального образования. В последнем случае видение сближается с также распространенным понятием миссии<sup>17</sup> муниципального образования, хотя эти элементы в стратегии могут присутствовать и одновременно. Здесь нет необходимости разбирать все возможные подходы к формулированию видения и миссии и, тем более, рекомендовать оптимальный — это в значительной степени «творческая» задача. Не последнюю роль в их формулировании играют и имиджевые соображения, необходимость эффектно «подать» стратегию ее адресатам в лице как местного населения, так и внешних агентов — инвесторов, туристов, представителей государственной власти различных уровней.

### 3. Как соотносятся содержащиеся в стратегии цели и задачи социально-экономического развития с содержащимися в плане мероприятий по реализации стратегии целями и задачами социально-экономического развития, приоритетными для каждого этапа реализации стратегии?

Включенные в стратегию цели и задачи социально-экономического развития, разумеется, не реализуются все одновременно. В силу разных причин — взаимообусловленности, неравномерного ресурсного обеспечения, вариативности внешних факторов и т.п. — достижение одних целей (решение одних задач) предшествует достижению (решению) других. Следовательно, некоторые цели стратегии могут быть достигнуты, а некоторые задачи — решены до завершения реализации стратегии в целом.

Отсюда следует, что совокупность целей и задач стратегии нуждается в приоритизации, и **план мероприятий по реализации стратегии является, в числе прочего, инструментом такой приоритизации**. Иными словами, формирование плана мероприятий по реализации стратегии включает в себя определение последовательности достижения целей/решения задач стратегии, то есть фактически предполагает построение сценария реализации стратегии. В отличие от рассмотренных в подразделе 3.1 настоящих Методических рекомендаций сценариев, анализ которых предшествует формированию стратегии, этот сценарий, возникающий на этапе приоритизации целей и задач, можно назвать «тактическим».

<sup>17</sup> В существующих стратегиях российских муниципальных образований миссия трактуется весьма разнообразно, иногда сближаясь не столько со стратегическим видением, сколько с главной целью социально-экономического развития.

Чтобы приоритизация имела под собой основания, **следует выработать систему критериев приоритизации целей и задач стратегии и экспертно оценить каждую цель (задачу) по этим критериям**.

Критерии приоритетности могут быть, например, такими:

- соотнесение цели (задачи) с аналогичными или близкими целями (задачами) региональных, межрегиональных или федеральных стратегий и долгосрочных программ;
- степень неотложности решения проблемы, на которую направлена цель (задача);
- влияние цели (задачи) на другие цели (задачи);
- бюджетный эффект от достижения цели (решения задачи);
- социальный эффект от достижения цели (решения задачи);
- вероятность финансирования мероприятий по достижению цели (решению задачи) из бюджетов других уровней или внебюджетных источников.

Приоритизация может осуществляться и на уровне направлений социально-экономической политики. Так, в Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года выделенные 10 стратегически значимых направлений развития городского округа, с учетом их роли в стратегическом развитии, были подразделены на следующие группы:

- базовые направления, являющиеся основой для развития местного сообщества (развитие культуры, дополнительного образования и городских сообществ);
- фоновые, задающие принципиальную основу для других направлений (пространственное и градозащитное развитие);
- ключевые, открывающие городскую среду для внешней среды (транспортно-логистическое и туристско-рекреационное);
- прорывные, задающие «ядра» новой активности (инновационно-технологическое, коммуникационное развитие и развитие деловой среды и предпринимательства).

Внутри каждого направления были также выявлены первоочередные программы и проекты на основе разработанной системы критериев (системность, эффективность, кумулятивность).

### 4. Как соотносятся содержащиеся в стратегии показатели достижения целей социально-экономического развития муниципального образования с содержащимися в плане мероприятий показателями реализации стратегии и их значениями, установленными для каждого этапа реализации стратегии?

Этот вопрос тесно связан с предыдущим. Коль скоро некоторые цели и задачи планируются достичь/решить на промежуточных этапах реали-

зации стратегии, очевидно, что и показатели достижения этих целей (решения этих задач) с их целевыми значениями должны устанавливаться для периодов, предшествующих завершению реализации стратегии. Вместе с тем и для показателей, соотнесенных с целями (задачами), достижение (решение) которых ожидается не ранее завершения реализации стратегии, целесообразно устанавливать промежуточные целевые значения, привязанные к этапам реализации стратегии. Это общепринятая практика, в большинстве существующих стратегий, наряду с финальными целевыми значениями показателей, определяются и промежуточные. В силу того, что мониторинг реализации стратегии должен вестись ежегодно (это следует из нормы 172-ФЗ о том, что основным документом, в котором отражаются результаты мониторинга, является ежегодный отчет), *промежуточные целевые значения хотя бы части показателей (в зависимости от характера процессов, описываемых этими показателями) должны быть установлены на каждый год.*

**5. Что должна включать в себя содержащаяся в стратегии информация о муниципальных программах, утверждаемых в целях реализации стратегии, и как она соотносится с содержащимся в плане мероприятий перечнем муниципальных программ, обеспечивающих достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития?**

Употребленное в 172-ФЗ применительно к муниципальным программам слово «перечень» позволяет ограничиться в плане мероприятий перечислением названий программ, содержащих указание на их тематическую направленность. В то же время очевидно, что для первого (трехлетнего) этапа реализации стратегии муниципальные программы в любом случае должны быть разработаны, так как он совпадает с трехлетним периодом бюджетного планирования. Применительно к следующему этапу, который может частично перекрываться периодом действия утвержденных муниципальных программ (если они рассчитаны более чем на 3 года), *целесообразным представляется разработать «концепции программ»* —

краткие паспорта, содержащие в обобщенном виде основные параметры актуальных в этот период программ, включая как планируемые к продлению действующие программы, так и планируемые к разработке новые. Относительно же более отдаленных этапов (если горизонт СП превышает 9 лет) достаточно ограничиться собственно перечнем программ с краткими аннотациями, содержащими привязку к целям и задачам стратегии. *По мере реализации стратегии план мероприятий следует уточнять, увеличивая степень конкретизации представления муниципальных программ на ближайших этапах.*

Предлагаемая структура представления муниципальных программ в плане мероприятий по реализации стратегии (для стратегии, рассчитанной на 12 лет) представлена на рисунке 2.

**6. Каков формат «комплексов мероприятий», входящих в план мероприятий по реализации стратегии?**

Поскольку комплексы мероприятий в 172-ФЗ упомянуты наряду с перечнем муниципальных программ как однопорядковые с ним элементы, их можно трактовать как комплексы внепрограммных мероприятий. И можно предположить, что в первую очередь имеются в виду не финансируемые (полностью или частично) из местного бюджета мероприятия (их доля в общей структуре расходов должна стремиться к нулю по мере перехода на программный принцип формирования бюджета), а мероприятия, реализуемые и финансируемые на территории муниципального образования муниципальными организациями и предприятиями, общественными организациями, в том числе выходящие за пределы компетенции органов местного самоуправления. Это косвенно подтверждает разобранный выше тезис о принципиальной допустимости (и даже целесообразности) включения в стратегию задач, не относящихся напрямую к вопросам местного значения муниципальных образований.

Но, как и в случае с муниципальными программами, сколько-нибудь определенно можно обозначить в плане только те мероприятия, которые привязаны к первому (максимум — ко второму) этапу

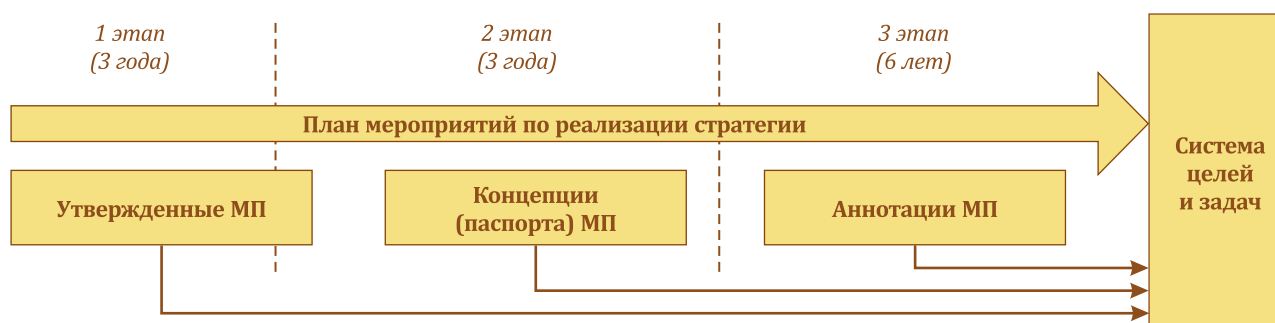


Рисунок 2. Соотношение муниципальных программ с планом мероприятий по реализации стратегии



реализации стратегии. *Поэтому применительно к более отдаленным этапам достаточно будет ограничиться общей характеристикой комплекса мероприятий в тех или иных сферах, без подробного описания отдельных мероприятий.*

#### 7. С какой точностью должна производиться оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии?

В числе принципов СП, установленных статьей 7 172-ФЗ, присутствуют принцип сбалансированности системы СП и принцип ресурсной обеспеченности. Из первого принципа вытекает необходимость согласованности и сбалансированности документов СП по финансовым и иным ресурсам, из второго — необходимость определения источников финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных документами СП, в пределах ограничений, определяемых документами СП, разрабатываемыми в рамках прогнозирования. Большей точности в оценке финансовых ресурсов закон не требует, как не требует и оценки бюджетной эффективности документов СП.

Это представляется правильным. Очевидно, что оценка бюджетной эффективности сохранится как обязательный элемент муниципальных программ, установленный БК РФ. В стратегиях и планах мероприятий по реализации стратегий возможны расчеты бюджетного эффекта в отношении наиболее крупных и значимых проектов, реализация которых требует продолжительного времени. Однако оценивать эффективность стратегии в целом некорректно в силу комплексности этого документа, покрывающего практически все сферы жизнедеятельности муниципального образования. Более того, представляется, что в стратегии как таковой (в отличие от плана мероприятий по ее реализации и, тем более, муниципальных программ) **финансовая оценка достижения целей и решения задач может присутствовать лишь в самом общем приближении, позволяющем не выйти за пределы потенциальных ресурсных возможностей.**

Это подтверждает и практика: в большинстве действующих стратегий такая оценка отсутствует либо приводится в генерализованном виде. Чаще всего оцениваются расходы не на достижение целей/решение задач социально-экономического развития, а на реализацию основных проектов развития — коммерческих инвестиционных проектов и (или) проектов, финансируемых за счет бюджетных средств.

Заслуживает внимания подход, использованный в «Стратегии развития города Чебоксары на период до 2020 года...», где ожидаемые затраты на реализацию включенных в стратегию проектов указаны в ряде случаев в виде диапазона значений.

### 3.3. Временные горизонты стратегического планирования

Согласно статье 3 172-ФЗ, стратегия социально-экономического развития муниципального образования — «документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на **долгосрочный период**». При этом долгосрочный период в той же статье определяется как «период, следующий за текущим годом, продолжительностью **более шести лет**». Отсюда следует, что минимальный срок, на который может быть разработана стратегия, составляет 7 лет. Верхняя граница в 172-ФЗ не оговорена.

Однако **семилетний период представляется в общем случае недостаточным для стратегического документа.** Стратегия, рассчитанная на 7 лет, охватывает только два периода бюджетного планирования с годичным «довеском» и не может служить полноценным документом целеполагания в силу преимущественной опоры на решение текущих задач и реализацию действующих муниципальных программ (с учетом продления некоторых из них). Кроме того, выбор минимального горизонта СП затрудняет согласование стратегического планирования с территориальным, если учесть, что минимальный срок, на который разрабатывается генеральный план, составляет, согласно Градостроительному кодексу РФ (далее — ГрК РФ), 20 лет. Вместе с тем, очевидно, что нежелателен и уход в другую крайность с отнесением завершения реализации стратегии к периоду, параметры которого невозможно предсказать даже с минимальной степенью реалистичности. Таким образом, стоит вопрос выбора «золотой середины».

На практике до 2010-х гг. большинство стратегий российских муниципальных образований принимались на период 15-20 лет (с учетом округления: обычно за год завершения реализации стратегии принимают год, оканчивающийся на «0» или «5»), но после кризиса 2008 г. проявилась тенденция к сокращению горизонта СП до 8–10 лет. Так, муниципальные стратегии, утвержденные в 2012-2013 гг., как правило, рассчитаны до 2020 г., существенно реже — до 2025 г. и лишь в отдельных случаях — до 2030 г. и позже (такой горизонт более типичен для утвержденных в тот же период стратегий субъектов РФ).

Наряду с нижним порогом горизонта планирования 172-ФЗ установил продолжительность этапов стратегии (правда, только применительно к субъекту РФ): 3 года для первого этапа и 3–6 лет для последующих этапов (часть 3 статьи 36). С учетом этой кратности **в качестве оптимума для горизонта СП можно принять период 12–15 лет.**

Но в каждом конкретном случае в качестве ориентира целесообразно рассматривать сроки реализации генерального плана и стратегии соответствующего субъекта РФ. Синхронизация по срокам с региональной стратегией облегчит согласование документов СП муниципального уровня с документами субъекта РФ, требуемое 172-ФЗ.

### 3.4. Согласование стратегического планирования с другими видами планирования

Муниципальное стратегическое планирование в трактовке 172-ФЗ формирует логичную систему, но не покрывает всей деятельности в сфере долгосрочного планирования на местном уровне, предусмотренной законодательством. В первую очередь, обращает на себя внимание выведение за пределы этой системы территориального планирования (далее также — ТП), регулируемого ГрК РФ, что выглядит особенно нелогичным на фоне того, что на федеральном и региональном уровнях документы ТП в число документов СП включены. За рамками СП осталось и планирование развития коммунальной инфраструктуры, которое также имеет долгосрочную составляющую в виде разработки программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры. Таким образом, из четырех традиционно выделяемых систем планирования на муниципальном уровне (социально-экономическое, территориальное, инфраструктурное и бюджетное) СП на муниципальном

уровне, согласно 172-ФЗ, охватывает только социально-экономическое и бюджетное<sup>18</sup>.

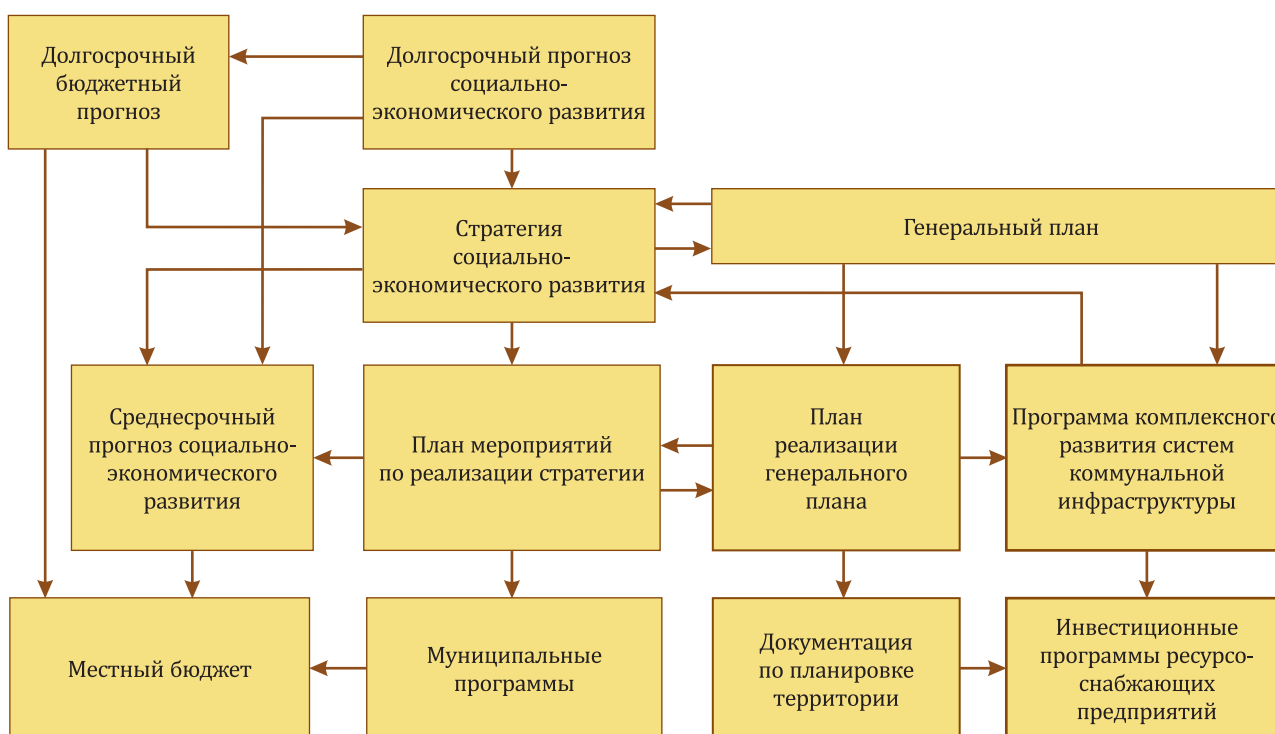
Вне зависимости от законодательного включения или невключения документов территориального и инфраструктурного планирования в орбиту СП очевидна необходимость выстраивания взаимосвязей между этими системами на практике. Общая схема этих взаимосвязей приведена на рисунке 3.

#### Согласование стратегического и территориального планирования

При согласовании стратегического и территориального планирования следует учитывать существенное различие этих видов планирования. Институт ТП, в отличие от института СП, предполагает непосредственное установление юридически значимых последствий для частных лиц — правообладателей земельных участков и иной недвижимости<sup>19</sup>. При этом горизонт ТП может превосходить горизонт СП. В этой связи возникает вопрос об оптимальном способе согласования СП и ТП

<sup>18</sup> Собственно местный бюджет в число документов СП не вошел, но это оправдано, во-первых, тем, что бюджет является документом краткосрочного планирования, и, во-вторых, тем, что по завершении перехода муниципальных образований на программный бюджет он полностью «покрывается» системой муниципальных программ.

<sup>19</sup> Более подробно об этом см. комментарий Фонда «Институт экономики города» к ГрК РФ в части института территориального планирования:  
[http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=9&mat\\_id=440&page\\_id=14399](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399).



**Рисунок 3.** Взаимосвязь документов стратегического планирования, территориального планирования и планирования развития коммунальной инфраструктуры на муниципальном уровне





с позиции возникновения (невозникновения) юридических гарантий для частных правообладателей объектов недвижимости.

Предлагаемый способ согласования СП и ТП не описан в действующем законодательстве напрямую, однако не противоречит ему. Он предполагает следующее:

- стратегия является основанием (своего рода «заданием») для последующей подготовки генерального плана<sup>20</sup>, в том числе в части предварительного определения мест размещения планируемых объектов, границы которых не имеют юридической силы в составе стратегии, но приобретают таковую в составе генерального плана после более точного определения границ зон планируемого размещения объектов;
- документ СП не может включать в свой состав документ ТП, поскольку не может содержать юридических гарантий инвестирования для правообладателей земельных участков и иной недвижимости<sup>21</sup>;
- реализация стратегии включает подготовку нового либо корректировку существующего генерального плана и последующих документов, связанных с реализацией генерального плана.

Поскольку законодательство о градостроительной деятельности является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, на региональном и местном уровнях представляется оптимальным, не входя в противоречие с нормами федерального законодательства, установить в нормах регионального законодательства и местных нормативных правовых актов следующее.

1) В документах ТП на картах планируемого размещения объектов отображаются «границы территорий планируемого размещения линейных объектов»<sup>22</sup>, фиксируемые как расстояния по обе стороны от осевой линии, характерные точки которой закрепляются координатами.

2) Подготовка документации по планировке территории осуществляется в пределах определенных в документах ТП «границ территорий планируемого размещения линейных объектов» для

<sup>20</sup> Здесь: для муниципального района — схемы территориального планирования.

<sup>21</sup> С принятием Федерального закона от 20.03.2011 №41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» документы ТП получили возможность не содержать границы зон планируемого размещения объектов. В этом случае происходит фактическое поглощение института ТП институтом СП при отсутствии у частных правообладателей недвижимости юридических значимых гарантий «неизъятия».

<sup>22</sup> Не путать с «границами зон планируемого размещения объектов», переведенными в соответствии с Федеральным законом от 20.03.2011 №41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» из документов территориального планирования в проекты планировки территории.

установления границ земельных участков, необходимых для размещения указанных объектов. Таким образом гарантируется «неизъятие» земельных участков и иной недвижимости вне указанных границ и, следовательно, возможность нерискованного инвестирования в развитие территорий.

3) В документации по планировке территории (в проектах планировки территории) «границы зон планируемого размещения объектов» должны совпадать с границами земельных участков, предлагаемых к образованию для размещения соответствующих объектов. То есть сохраняются формальные предписания федерального законодательства, но упраздняется необходимость специального установления указанных зон.

На стадии реализации генерального плана возникает необходимость оптимальной координации документов реализации генерального плана и плана мероприятий по реализации стратегии, предусмотренного 172-ФЗ. В этом контексте рассмотрим вопрос о современном статусе документов реализации генерального плана.

Наиболее эффективным способом реализации генерального плана представляется разработка комплексного плана реализации генерального плана, включающего синхронизированные во времени, взаимосогласованные по объемам и местам расположения мероприятия по развитию объектов различных видов инфраструктуры (транспортной, социальной, инженерно-технической). Институт «комплексного плана реализации генерального плана» изначально предусматривался ГрК РФ, но был упразднен Федеральным законом от 20.03.2011 №41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» (далее также — 41-ФЗ). В настоящее время установлено, что реализация генерального плана осуществляется, в частности, посредством совокупности разрозненных программ «ведомственного подчинения» (отдельных программ по развитию инженерно-технической инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, социальной инфраструктуры). Координация плана мероприятий по реализации стратегии и совокупности ведомственных программ, которые, в свою очередь, могут быть не скоординированы между собой, сопряжена со значительными сложностями.

Вместе с тем в ГрК РФ осталось положение, согласно которому реализация генерального плана может определяться посредством не только реализации разрозненных программ, но и принятия и реализации муниципальных нормативных правовых актов (ч. 5 ст. 26). **Представляется, что таким актом может и должен быть план реализации генерального плана, имеющий комплексный характер.**

Таким образом, существующее законодательство позволяет реализовать следующую оптимальную схему действий по координации СП и ТП.

1) В генеральном плане, помимо положений, предписанных статьей 23 ГрК РФ, определяются также цели, задачи и мероприятия на первый и (при необходимости) последующие этапы реализации генерального плана, при этом продолжительность первого этапа реализации определяется в 6 лет — аналогично первому этапу реализации стратегии<sup>23</sup>.

2) Генеральный план реализуется посредством нормативного правового акта администрации муниципального образования — плана реализации генерального плана, который:

- синхронизирует процессы формирования застройки в соответствующих местах и в соответствующих объемах и создания инфраструктурных объектов для обеспечения функционирования планируемых объемов застройки;

- содержит согласованные друг с другом разделы о развитии различных видов инфраструктур (социальной, транспортной, инженерно-технической) в том числе, как основание для подготовки или корректировки программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (см. ниже);

- содержит предложения об организации в режиме государственно-частного партнерства проектов по комплексному освоению незастроенных и развитию застроенных территорий — предложения (в том числе в виде расчетных показателей) о проведении соответствующих аукционов среди частных застройщиков.

3) В плане мероприятий по реализации стратегии в числе мероприятий на соответствующий этап реализации стратегии определяются мероприятия, подлежащие выполнению в отношении ТП (подготовка соответствующих документов, внесение в них изменений в соответствии с принятой стратегией), а также содержатся задания на подготовку соответствующих документов.

При подготовке плана реализации генерального плана необходимо обеспечивать координацию мероприятий (по приоритетности в отношении сроков выполнения, объемов финансирования, мест расположения соответствующих проектов) между блоками СП и ТП и детализацию мероприятий в рамках каждого из двух блоков с учетом взаимосогласованных ограничений для каждого из блоков.

<sup>23</sup> Правомерность такой детализации региональной и местной нормативной правовой базы определяется частью 2 статьи 18 ГрК РФ, согласно которой, «состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов устанавливаются в соответствии с настоящим Кодексом законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления».

*Оптимальным представляется вариант, когда план реализации генерального плана подготавливается каждые 3 года и содержит предложения в бюджет на предстоящий финансовый год и два последующих года.* Он также является основанием для внесения изменений в план мероприятий по реализации стратегии в случаях выявления объективных ограничений, препятствующих реализации плана мероприятий по реализации стратегии.

### **Согласование стратегического планирования и планирования развития коммунальной инфраструктуры**

Коммунальная инфраструктура обеспечивает возможности для развития территории, и в этом отношении ее развитие следует за пространственным развитием муниципального образования. В соответствии с ГрК РФ реализация генерального плана поселения, городского округа осуществляется путем выполнения мероприятий, предусмотренных муниципальными программами и реализуемых за счет средств местного бюджета программой комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа.

Таким образом, *концептуальные вопросы развития коммунальной инфраструктуры определяются документами ТП, которые первичны по отношению к документам планирования развития коммунальной инфраструктуры.* Задание на развитие коммунальной инфраструктуры формируется в плане реализации генерального плана муниципального образования, а при его отсутствии — непосредственно в генеральном плане. Основанием для внесения изменений в программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры является обновленный или разработанный план реализации генерального плана.

Вместе с тем при разработке стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии должна учитываться и информация, непосредственно содержащаяся в программе комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, а в ее отсутствие — в иных документах, регламентирующих развитие коммунальной инфраструктуры. В частности, предусмотренное стратегией поэтапное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципально-образовательного образования должно быть увязано с задачами и сроками, которые определены:

- договорами государственно-частного партнерства, заключенными в отношении коммунальной инфраструктуры;
- утвержденными инвестиционными программами коммунальных предприятий, программами в области обращения с отходами, программами развития единой национальной (об-



щероссийской) электрической сети, федеральной, межрегиональной, региональной программами газификации;

- утвержденными схемами теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, развития единой национальной (общероссийской) электрической сети.

Изменение условий указанных договоров и содержания указанных программ (в том числе в части сроков) теоретически возможно, но имеет определенные ограничения и сопряжено с существенными процедурными трудностями. В схемы теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения изменения внести проще, но лишь при условии, что они не затрагивают мероприятия, которые включены в утвержденные инвестиционные программы предприятий. ***По этой причине оптимальной представляется схема, при которой разработка программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры предшествует разработке (корректировке) стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии.***

Программы развития объектов электроэнергетики и газификации определяются федеральными и региональными органами государственной власти. Поэтому цели и задачи стратегии в части развития местных объектов электросетевого хозяйства, объектов, потребляющих электрическую энергию и газ, должны быть увязаны со схемами и программами развития единой национальной (общероссийской) электрической сети на долгосрочный период, генеральной схемой размещения объектов электроэнергетики, федеральной программой газификации, соответствующими межрегиональными и региональными программами газификации. В случае, если реализация целей и задач документов СП на местном уровне затруднена исходя из действующих федеральных и региональных документов, определяющих развитие объектов электроэнергетики и газоснабжения, необходимо согласование данных вопросов с соответствующим уровнем государственной власти.

Непосредственное решение задач развития коммунальной инфраструктуры осуществляется через инвестиционные программы организаций коммунального комплекса. Инвестиционные программы разрабатываются с учетом схем ресурсоснабжения, формируемых на основе программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры либо непосредственно генерального плана, утверждаются на уровне субъекта РФ и предусматривают в качестве источников финансирования:

- платежи потребителей за коммунальные услуги;
- платежи за подключение объектов капитального строительства к сетям коммунальной инфраструктуры;

- бюджетное финансирование, если таковое предусмотрено концессионным соглашением.

При утверждении тарифов на коммунальные ресурсы (электрическую энергию, газ, тепловую энергию, воду) и услугу водоотведения органы исполнительной власти субъекта РФ оценивают доступность для потребителей (населения) тарифов, рассчитанных, в том числе с учетом расходов на реализацию инвестиционных программ с учетом возможности осуществления инвестиционных мероприятий за счет займов и кредитов, обеспечивают соблюдение установленных в соответствии с законодательством предельных индексов роста тарифов.

В случае, ***если тарифы, установленные для потребителей ресурсов (другие внебюджетные источники), не формируют доходы ресурсоснабжающих организаций, достаточные для реализации инвестиционных программ, обеспечивающих достижение целей, решение задач и реализацию мероприятий, predeterminedных документами СП муниципального образования, органы местного самоуправления определяют иные источники финансирования путем принятия муниципальных программ, реализуемых за счет средств местного бюджета.***

### **3.5. Взаимодействие участников стратегического планирования и привлекаемых агентов**

Как отмечалось в подразделе 2.1 настоящих Методических рекомендаций, установленное статьей 9 172-ФЗ ограничение числа участников СП органами местного самоуправления и муниципальными организациями в действительности не означает запрет на вовлечение в процесс СП иных агентов. Другие статьи 172-ФЗ такое вовлечение допускают и даже прямо предписывают, просто вовлекаемые (привлекаемые) агенты не имеют официального статуса «участников СП». Возникает, тем не менее, вопрос: как это вовлечение институционально обеспечить?

Целесообразно отдельно рассмотреть вопросы вовлечения в процесс СП представителей органов государственной власти, общественности и иных муниципальных образований.

Необходимость взаимодействия в процессе СП органов местного самоуправления с органами государственной власти (федерального уровня либо уровня субъектов РФ) закреплена несколькими статьями 172-ФЗ. Так, на первом месте в ряду задач СП стоит «координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики» (ст. 8). Кроме того, к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относится «определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономи-

ческого развития муниципальных образований, **согласованных** с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» (ст. 6).

Необходимость тесного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта РФ очевидна хотя бы в силу того, что стратегия как общегородской (общерайонный) документ может включать в себя цели и задачи, достижение (решение) которых осуществляется частично или полностью органами государственной власти. Причем это **взаимодействие должно включаться не на финальной стадии согласования готового документа, а с самого начала процесса разработки стратегии**, когда имеются реальные возможности повлиять на результат. И очевидная форма этого взаимодействия — привлечение представителей органов государственной власти в соответствии с частью 7 статьи 11 172-ФЗ к разработке стратегии наряду с представителями прочих организаций. В частности, представители субъекта РФ могут включаться в состав рабочих групп и прочих органов, участвующих в разработке документов СП именно с целью соотнесения формируемых параметров муниципальной стратегии с параметрами стратегии региональной. Тем более это важно в тех случаях, когда разработка муниципальной стратегии предшествует разработке или корректировке стратегии субъекта РФ или происходит одновременно с ней.

Что касается вовлечения общественности, в статье 13 172-ФЗ устанавливается лишь минимально необходимый набор форм вовлечения: вынос проектов документов СП на общественное обсуждение (часть 1) и информирование путем публикации проектов документов СП в интернете (часть 4). Указывается также, что «форма, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования определяются согласно полномочиям ... органа местного самоуправления» (ст. 13). При этом неясно, каким образом указанное общественное обсуждение соотносится с механизмом публичных слушаний, предусмотренным 131-ФЗ и ГрК РФ. Важно также отметить, что в статье 13 речь идет исключительно об уже подготовленных проектах документов СП, вовлечение общественности на более ранних стадиях работы над этими документами 172-ФЗ не регламентируется.

Представляется очевидным, что набор форм вовлечения общественности в процесс СП должен быть шире, чем напрямую предписано законом, и охватывать, как и в случае с привлечением представителей органов государственной власти, все этапы планирования. Имеет смысл обратиться к накопленному опыту муниципальных образований в этой области. На практике наиболее инсти-

туционализированными формами вовлечения общественности в процесс СП являются:

- включение представителей общественности в состав структур, занимающихся разработкой и реализацией стратегии (более подробно эта форма вовлечения рассмотрена в разделах 4 и 5 настоящих Методических рекомендаций);
- наделение независимых общественных организаций полномочиями по контролю за разработкой стратегии или контролю, мониторингу и оценке ее реализации.

Последняя из упомянутых форм, конечно, работоспособна только при наличии в муниципальном образовании сильного и ответственного местного сообщества, способного к самоорганизации. Сотрудничество между органами местного самоуправления и независимыми общественными структурами, участвующими в реализации стратегии, строится на системе договоров, базирующихся на взаимной заинтересованности.

Достаточно «продвинутый» формат общественно-го участия в процессе СП использован при разработке Стратегии комплексного развития городского округа Самара до 2025 года. В число субъектов СП вошли «общественно-муниципальные комитеты» по каждому стратегическому направлению, задачей которых в соответствии с «Положением о порядке взаимодействия участников реализации Стратегии комплексного развития городского округа Самара до 2025 года» является обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления, бизнеса и некоммерческого сектора в целях определения путей достижения целей стратегии посредством совместного рассмотрения и обсуждения муниципальных программ, принятых по стратегическим направлениям, и стратегических проектов.

В состав общественно-муниципальных комитетов входят как сотрудники администрации городского округа, так и представители независимых общественных организаций (т.н. общественные координаторы), но последние в соответствии с указанным Положением составляют большинство в каждом комитете. Участие общественных координаторов в процессе СП осуществляется на договорной основе путем подписания меморандумов о стратегическом партнерстве с координатором реализации Стратегии — МБУ «Агентство экономического развития городского округа Самара».

Кроме того, представители общественности и общественные организации могут привлекаться непосредственно к решению задач стратегии (в рамках мероприятий плана мероприятий по реализации стратегии). Такие случаи в большинстве своем попадают под определение государственно-частного или муниципально-частного партнерства и могут регулироваться соответствующими нормативными правовыми актами субъектов РФ.

К сожалению, в 172-ФЗ отсутствуют нормы, регулирующие межмуниципальное взаимодей-

стве в процессе СП.<sup>24</sup> Между тем организация такого взаимодействия особенно актуальна для городских агломераций как территорий, на которых наиболее тесно сопрягаются интересы различных муниципальных образований (например, в случае, когда потребители коммунальных услуг, обслуживаемые с помощью одних и тех же объектов коммунальной инфраструктуры, находятся в границах нескольких муниципальных образований). Основанием для организации межмуниципального взаимодействия может также являться необходимость объединения финансовых и организационных усилий нескольких муниципальных образований для реализации совместных инвестиционных проектов — например, по строительству межмуниципального полигона твердых бытовых отходов. Сейчас большинство стратегий крупных городов-центров агломераций включают в себя задачи, нацеленные на развитие соответствующей агломерации, однако в силу недостаточной разработанности инструментов их решения (в том числе в части их согласования с другими муниципальными образованиями агломерации) эти задачи рискуют остаться декларациями.<sup>25</sup>

Представляется, что в отношении межмуниципального сотрудничества должны применяться те же принципы, что изложены выше в отношении сотрудничества с субъектом РФ:

- документы СП муниципальных образований, входящих в агломерацию, должны согласовываться, в первую очередь, по вопросам, затрагивающим интересы соседних муниципальных образований;
- представители близлежащих муниципальных образований могут привлекаться к разработке стратегии в соответствии с частью 7 статьи 11 172-ФЗ.

Но это обеспечит межмуниципальное взаимодействие только на минимальном уровне. В идеале полноценное управление развитием агломерации предполагает совместное планирование — как стратегическое, так и территориальное (включая инфраструктурное). При этом представляет

<sup>24</sup> Статья 173 БК РФ предусматривает подготовку прогноза социально-экономического развития городского, сельского поселения (внутригородского района) на среднесрочный и долгосрочный период совместно с администрацией муниципального района (городского округа с внутригородским делением) на основе межмуниципального соглашения. Но указанная норма касается лишь ограниченного набора форм межмуниципального сотрудничества в отношении как субъектов СП, так и документов СП.

<sup>25</sup> В этом отношении показательна разработанная в Чебоксарах стратегия с характерным названием «Стратегия развития города Чебоксары на период до 2020 года с учетом перспективы развития агломерации город Чебоксары — город Новочебоксарск — Мариинско-Посадский район — Моргаушский район — Цивильский район — Чебоксарский район». Она содержит комплекс задач, решение которых предполагает сотрудничество между фигурирующими в названии муниципальными образованиями, но механизмы обеспечения этого сотрудничества прописаны в документе слабо, что затрудняет его реализацию.

ся очевидным, что в число участников данного совместного планирования наряду с собственно муниципалитетами должны входить и органы государственной власти субъекта РФ, на территории которого находится агломерация.

ГрК РФ предусмотрен институт совместной подготовки проектов документов ТП, однако 41-ФЗ создал проблемы в отношении данного института, фактически упразднив возможность его реализации на добровольной основе. В соответствии с поправками к ГрК РФ, внесенными данным законом, субъект РФ сначала самостоятельно (без участия муниципальных образований) подготавливает и утверждает свой документ ТП, а затем уже привлекает к доработке этого документа муниципалитеты.<sup>26</sup>

В целях организации оптимальной схемы взаимодействия субъекта РФ и муниципальных образований при ТП, не входя в противоречия с федеральным законодательством, предлагается усовершенствовать региональную и местную нормативную правовую базу, **введя институт «добровольного взаимодействия при подготовке и реализации документов ТП»**. Это взаимодействие может осуществляться путем:

- создания комиссии (рабочей группы) из представителей взаимодействующих органов публичной власти;
- обеспечения подготовки комиссией (рабочей группой) концепции развития территории, которая после согласования становится обязательной к выполнению всеми участниками взаимодействия, прежде всего в части задания на подготовку или корректировку документов ТП;
- введения положения, согласно которому документы ТП не предоставляются на утверждение без положительного заключения со стороны всех участников взаимодействия (при этом отрицательное заключение не блокирует принятие документа, но становится поводом для дополнительного обсуждения);
- введения положения, согласно которому комиссия (рабочая группа) участвует в подготовке комплексных планов реализации генеральных планов поселений и городских округов и схем территориального планирования муниципальных районов в части тех проектов, финансирование которых может осуществляться с участием бюджетов нескольких органов публичной власти — участников взаимодействия.

Механизм совместной подготовки документов СП, аналогичный механизму совместной подготовки проектов документов ТП, 172-ФЗ не предусмотрен. Вместе с тем, согласно части 9

<sup>26</sup> Более подробно об этом см. сайт Фонда «Институт экономики города»:

[http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=9&mat\\_id=440&page\\_id=14399](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399).



статьи 32 данного закона, «могут разрабатывать» стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития». Именно эта норма может быть использована при организации СП в рамках агломераций. Однако она фактически подменяет межмуниципальное сотрудничество управлением сверху, делегируя субъектам РФ право единолично разрабатывать стратегии для агломераций как частей их территории<sup>27</sup>.

Безусловно, участие субъекта РФ в социально-экономическом планировании развития агломерации, как и при территориальном планировании, необходимо: многие проекты по созданию системы управления развитием агломераций в России (в частности в Иркутской, Челябинской, Красноярской агломерациях) терпели неудачу во многом потому, что на каком-то этапе не удавалось согласовать позиции муниципалитетов и региона. Но также очевидно и то, что едва ли какой-либо субъект РФ будет готов разработать стратегию развития агломерации без привлечения входящих в такую агломерацию муниципальных образований. **Поэтому целесообразно инициировать разработку документов стратегического планирования муниципальных образований, входящих в крупные городские агломерации, в режиме государственно-муниципального партнерства** по схеме, аналогичной предложенной выше для ТП. Это также определяет важность координации муниципальными образованиями, входящими в состав городской агломерации, сроков разработки и реализации документов СП.

Установление эффективных механизмов межмуниципального взаимодействия актуально также для муниципальных образований, на территории которых находятся другие муниципальные образования, — муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. В их случае процесс СП должен предусматривать вовлечение органов местного самоуправления поселений и внутригородских районов соответственно. Хотя эти муниципальные образования в соответствии со статьей 39 172-ФЗ не могут быть разработ-

чиками документов СП для своих территорий, ничто не мешает привлекать их в соответствии с частью 7 статьи 11 172-ФЗ к разработке документов СП муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением.

Представляется важным также подчеркнуть, что в число представителей органов местного самоуправления — участников СП, определенных 172-ФЗ, должны входить депутаты представительного органа муниципального образования. Прежде всего, их участие в СП заключается в утверждении проекта стратегии, представляемого в представительный орган администрации. 172-ФЗ не устанавливает эту процедуру в качестве обязательной, формально можно ограничиться утверждением проекта стратегии постановлением администрации. Однако такой подход, хотя и соответствует букве закона, несовместим с его «духом» и статусом стратегии как общегородского (общерайонного) документа. Поэтому целесообразно предусмотреть процедуру утверждения стратегии представительным органом, закрепив ее муниципальным правовым актом, регламентирующим порядок СП. Чтобы минимизировать риски возможного отклонения проекта представительным органом, важно привлекать муниципальных депутатов к процессу СП еще на ранних этапах, в частности, включая их в состав структур, занимающихся разработкой стратегии.

Что касается плана мероприятий по реализации стратегии, то он тесно связан со стратегией и в известном смысле несамостоятелен. Его можно рассматривать как своего рода «техническое приложение» к стратегии, конкретизирующее ее положения, переводящее их из области общих целевых установок в плоскость практического управления. Соответственно, **если стратегию как общегородской (общерайонной) документ целесообразно выносить на утверждение представительным органом местного самоуправления, то в отношении плана подобная целесообразность отсутствует**. Это подтверждает и 172-ФЗ применительно к субъекту РФ: согласно части 5 статьи 36 план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

<sup>27</sup> Более того, эта норма закона теоретически позволяет субъекту РФ разрабатывать стратегии и для конкретных муниципальных образований, так как они тоже могут рассматриваться как части территории субъекта РФ, социально-экономические условия в пределах которых требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития.

## 4. МЕХАНИЗМЫ РАЗРАБОТКИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Порядок разработки документов СП в 172-ФЗ не регламентируется (и, очевидно, не должен регламентироваться), но в этой сфере, как и во многих других аспектах СП, муниципалитетами накоплен определенный опыт, на основании которого можно рекомендовать оптимальный в общем случае подход. На рисунке 4 представлена примерная организационная схема разработки стратегии как ключевого документа СП.

Прежде всего, принципиален вопрос политической поддержки процесса разработки стратегии со стороны первого лица муниципального образования. При этом важно учитывать существующие риски. С одной стороны, чересчур тесное ассоциирование стратегии с первым лицом имеет негативные аспекты: с его уходом возрастают риски того, что стратегия перестанет выполняться. С другой стороны, дистанцирование главы от стратегии затрудняет процедуры согласования документа на различных стадиях, привлечения внешних агентов и т.п.

Важным элементом системы является орган под условным названием «Координационный совет», в функции которого входят координация процесса разработки стратегии, контроль за ходом процесса, а также коммуникации с внешними агентами — представителями местного сообщества. **В состав этого органа целесообразно включать представителей как официальных «участников СП» — работников администрации на уровне первых заместителей и заместителей главы муниципального образования**

**и представителей депутатского корпуса, так и «привлекаемых» внешних агентов — крупных предприятий и бизнес-ассоциаций, влиятельных НКО, государственных органов управления, администраций других муниципальных образований.** Если администрация разрабатывает стратегию не своими силами, а привлекает к этой работе внешних исполнителей, то их представителей также логично включать в Координационный совет.

Этот орган может создаваться исключительно на период разработки стратегии и прекращать деятельность по ее утверждению, но **целесообразно сохранять его и на период реализации стратегии.** В этом случае его функции трансформируются в функции контроля и мониторинга процесса реализации документа.

Число рабочих групп как органов, непосредственно разрабатывающих стратегию, может быть разным. В небольших муниципальных образованиях бывает достаточно одной рабочей группы, в крупных городских округах их может быть несколько, причем, как правило, выделяется главная рабочая группа, аккумулирующая материалы, собираемые остальными — т.н. «тематическими» группами, и координирующая их деятельность. Тематическими рабочие группы названы потому, что формируются чаще всего по отраслевому принципу, более или менее соответствующему структуре муниципальной администрации, хотя такой подход и не обязателен, а в некоторых случаях — и не оптимален. В состав рабочих групп также должны

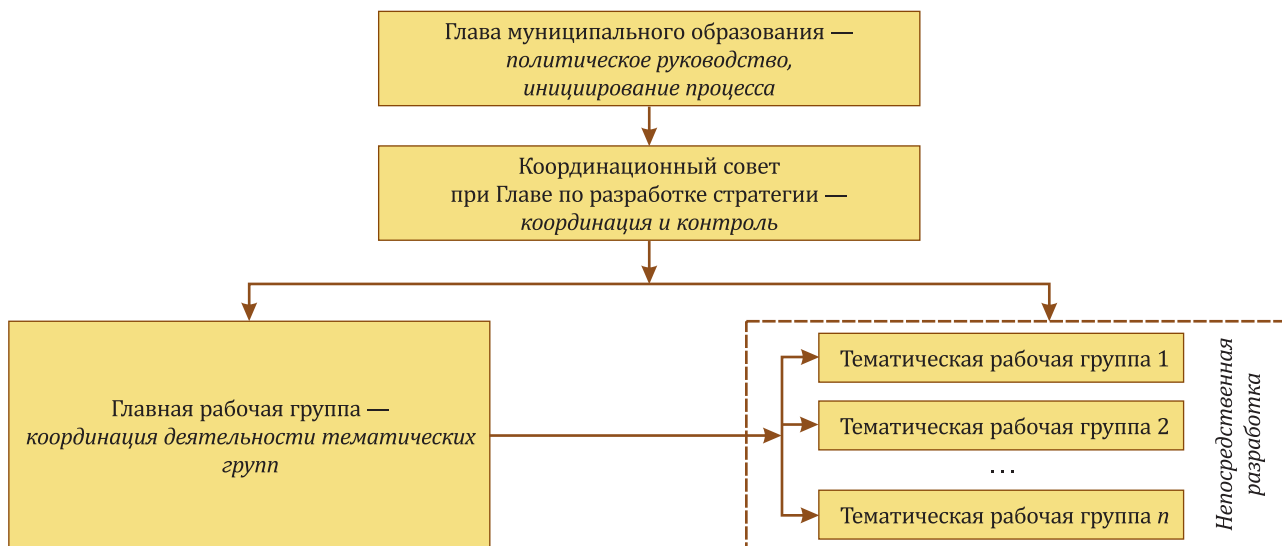


Рисунок 4. Организационная схема разработки стратегии

входить представители основных участников СП и привлеченных структур, но уже на уровне не руководителей, а отраслевых специалистов.

При разработке Стратегии развития города Череповца до 2022 г. «Череповец — город возможностей» было сформировано 15 т.н. кроссфункциональных рабочих групп по основным направлениям развития города. В состав групп вошли представители органов мэрии, муниципальных и государственных учреждений и организаций, науки, бизнес-сообщества, общественных организаций, активные жители города.

На рисунке 5 представлена типичная схема взаимодействия участников разработки стратегии.

Наряду с включением внешних агентов в состав Координационного совета и рабочих групп, возможно, как отмечалось выше, и формирование независимых от муниципальной администрации

общественных институтов, принимающих на себя часть функций Координационного совета (как минимум, они могут вносить предложения по содержанию стратегии). На рисунке 5 такой орган представлен под условным названием «Общественный совет». Как и Координационный совет, подобный орган может продолжать деятельность и после запуска стратегии, осуществляя таким образом общественный мониторинг и контроль реализации стратегии.

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

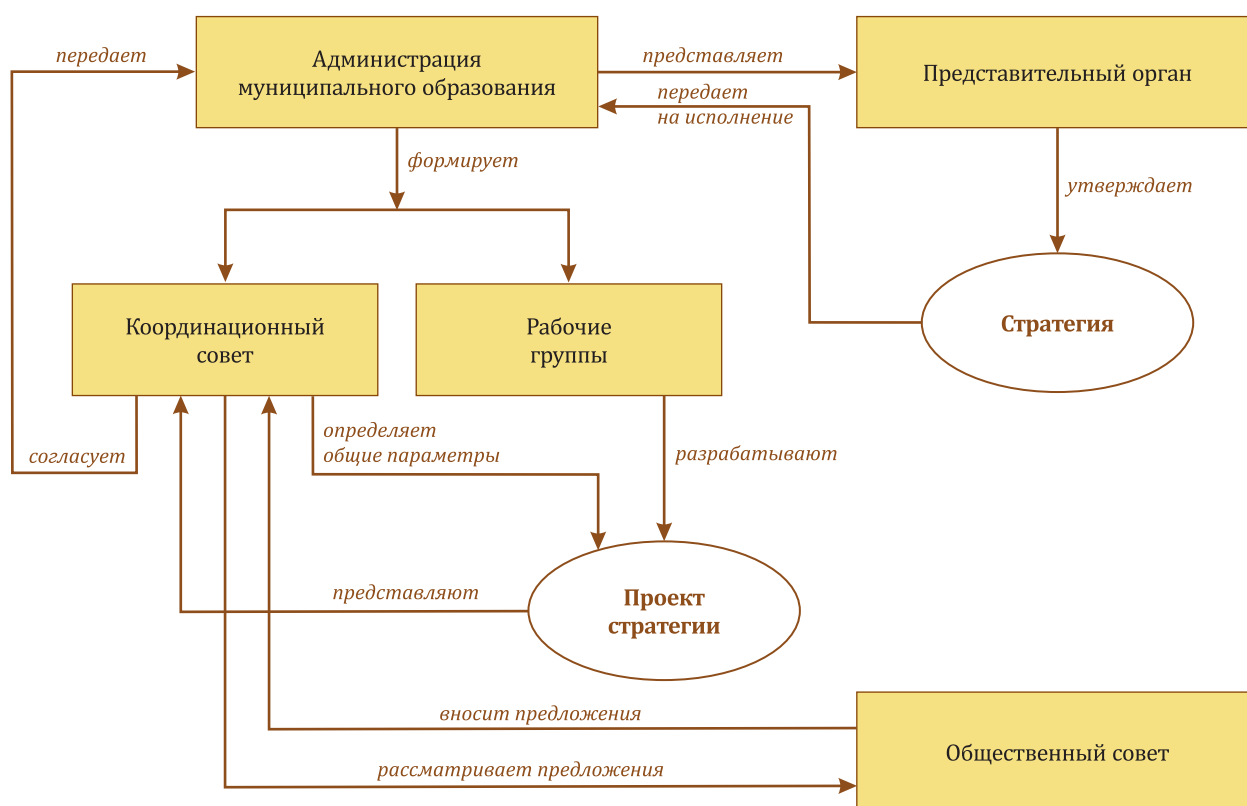


Рисунок 5. Схема взаимодействия участников разработки стратегии





## 5. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Поскольку план мероприятий по реализации стратегии — это фактически инструмент реализации стратегии, бессмысленно говорить о реализации стратегии социально-экономического развития как о процессе, отдельном от реализации плана мероприятий по реализации стратегии. Иными словами, реализуя план мероприятий по реализации стратегии, мы тем самым реализуем стратегию как таковую<sup>28</sup>. Соответственно, **мониторинг реализации плана мероприятий по реализации стратегии, по существу, является мониторингом реализации стратегии**. Это подтверждается и тем, что 172-ФЗ не предписывает формировать отдельные системы показателей для стратегии и для плана. Далее для краткости мы будем говорить только о мониторинге реализации стратегии.

К сожалению, из главы 12 «Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования» 172-ФЗ не вполне очевидно, какие из ее положений касаются государственного, а какие — муниципального уровня; кроме того, недостаточно четко проведена граница между понятиями мониторинга и контроля реализации стратегии, а понятие оценки, в управленческой практике неизбежно следующей за мониторингом, в 172-ФЗ вовсе отсутствует. Вместе с тем из норм 172-ФЗ очевидно, что результаты мониторинга реализации документов СП на муниципальном уровне должны содержаться в следующих документах:

- ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления;
- сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ (ч. 4 ст. 40).<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Строго говоря, реализуя муниципальные программы, мы тоже реализуем стратегию, но лишь на среднесрочных промежутках и без учета непрограммных мероприятий, поэтому полного отождествления здесь не происходит.

<sup>29</sup> Формально в 172-ФЗ указано, что эти документы отражают «результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации». Но поскольку муниципальные образования не имеют полномочий проводить мониторинг документов СП федерального уровня, упоминание Российской Федерации в п. 4 ст. 40 следует, очевидно, считать ошибкой, которая будет исправлена при корректировке закона.

Второй из этих документов относится исключительно к мониторингу реализации муниципальных программ как документов СП. Результаты мониторинга реализации стратегии, очевидно, должны содержаться в ежегодных отчетах главы. Важно подчеркнуть, что 172-ФЗ не вводит каких-либо новых форм отчетности по результатам мониторинга реализации стратегии, а ссылается на существующий документ, предписанный 131-ФЗ. Это разумное решение: коль скоро стратегия является документом всеобъемлющего характера, затрагивающим всю или почти всю сферу социально-экономического развития муниципального образования, то и отчет главы муниципального образования о своей деятельности должен содержать в себе отчет о реализации стратегии.

Рекомендуемая в общем случае схема организации управления реализацией стратегии представлена на рисунке 6.

Как можно убедиться, эта схема во многом накладывается на схему организации разработки стратегии. Функции уполномоченного органа целесообразно поручать специализированному подразделению муниципальной администрации, ответственному за СП. На практике это часто экономическое подразделение (департамент экономики, управление экономики и т.п.), **но целесообразнее, особенно в крупных городах, выводить функции организации СП в отдельную структуру достаточно высокого ранга в иерархии подразделений муниципальной администрации**. Эта дополнительная «бюрократизация» вызвана тем, что в реальности экономическому подразделению администрации часто не хватает «аппаратного веса» для координации деятельности всей администрации, что подразумевают функции уполномоченного органа.

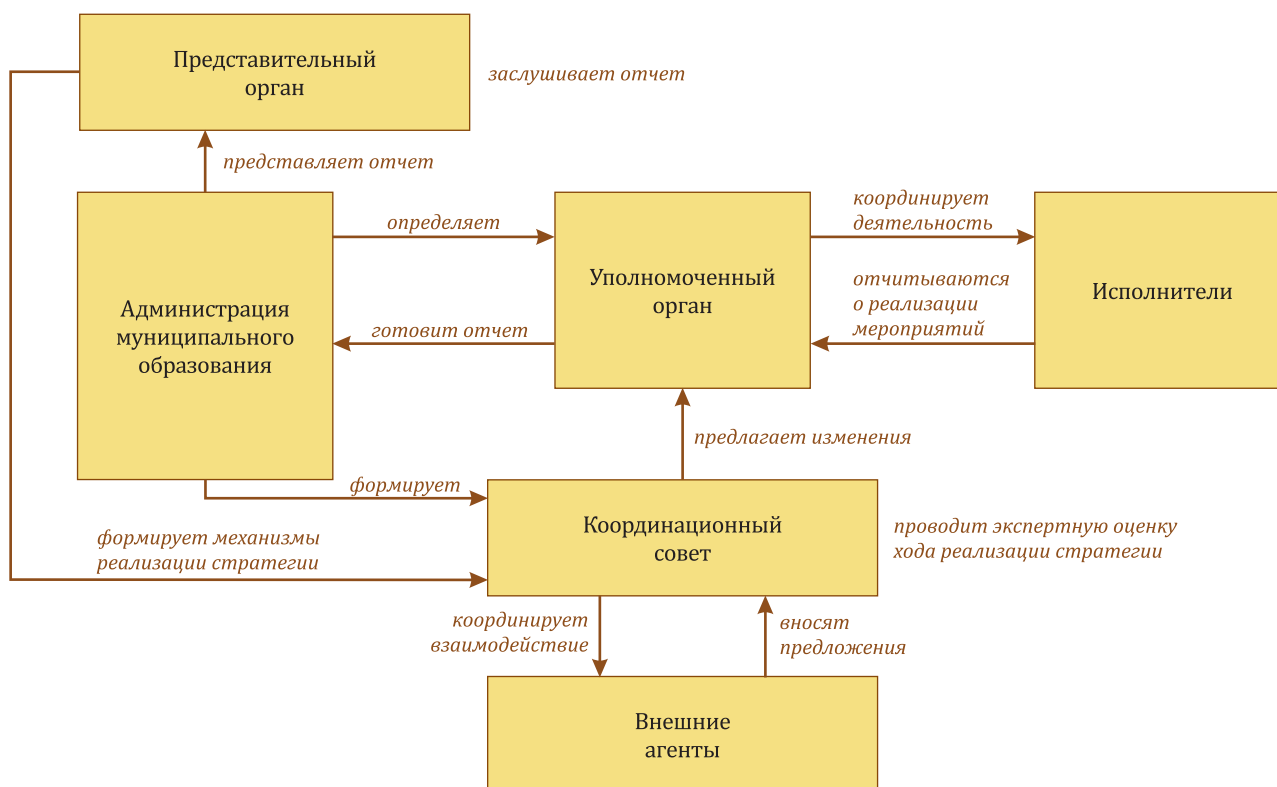


Рисунок 6. Схема взаимодействия участников реализации стратегии

## 6. ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕХОДА К НОВЫМ ПРАВОВЫМ УСЛОВИЯМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Вопросы применения положений статьи 47 «Заключительные положения» 172-ФЗ являются предметом активного обсуждения и вызывают неоднозначные толкования. С одной стороны, согласно указанной статье, документы, принятые до вступления в силу закона, считаются действительными до окончания установленного в них срока, с другой стороны, они должны быть приведены в соответствие с законом.

Как отмечалось выше, приведение стратегии в соответствие с нормами 172-ФЗ не означает исключения из нее задач, реализация которых выходит за рамки компетенции органов местного самоуправления. Муниципалитетам необходимо будет разработать план мероприятий по реализации стратегии, но в большинстве случаев это не составит особого труда. Дело в том, что действующие стратегии, как правило, включают в себя текстовую часть, в которой приводятся результаты анализа социально-экономической ситуации и излагаются основные направления, цели и задачи развития, и табличную часть,

где представлены показатели (индикаторы) реализации стратегии, тем или иным образом привязанные к дереву целей и задач и к этапам реализации стратегии, и (реже) мероприятия, реализация которых способствует достижению целей и решению задач. **В логике 172-ФЗ табличную часть можно рассматривать как «пробораз» плана мероприятий по реализации стратегии, а текстовую часть — как собственно стратегию.**

В целом с пересмотром действующих документов торопиться не следует, потому что эта деятельность отнесена заключительными положениями 172-ФЗ к 2016 году. До этого времени нормативная база, регулирующая деятельность по СП, дополнится новыми нормами как на федеральном, так и на региональном уровне (см. подраздел 2.2 настоящих Методических рекомендаций), что повысит правовую определенность в части разработки стратегий и планов мероприятий по реализации стратегий. Что касается документов СП, связанных с БК РФ (муниципальные



программы, прогнозы социально-экономического развития), то их корректировка будет определяться потребностями бюджетного процесса.

Более сложный вопрос касается судьбы муниципальных плановых документов, которые были разработаны до принятия 172-ФЗ и в настоящее время не входят в перечень документов СП. Поскольку основной идеей закона является создание именно комплекса взаимосвязанных документов, судьба прочих видов плановой деятельности и документов, ею порожденных, становится проблемой, с которой в том или ином виде столкнется большинство муниципальных образований. Среди таких документов наиболее распространены концепции, отраслевые (в том числе инвестиционные) стратегии и программы комплексного социально-экономического развития.

Прежде всего, нужно указать, что отсутствие этих документов в 172-ФЗ не означает запрет на их подготовку или требования отмены действующих. Муниципалитеты могут продолжать разрабатывать такие документы, если в них есть потребность, просто разработанные документы не будут иметь официальный статус документов СП и не войдут в государственный реестр. Т.е. ситуация здесь аналогична рассмотренной в подразделе 2.1 настоящих Методических рекомендаций ситуации со стратегиями поселений и иных не упомянутых в статье 39 172-ФЗ муниципальных образований. **При этом такие документы, как концепции и отраслевые стратегии могут существовать в качестве составных частей стратегии социально-экономического развития, подготовленной в соответствии с требованиями 172-ФЗ, или даже предварять ее подготовку.** Эта схема также не нова, разработка отраслевых стратегий «под шапкой» комплексной стратегии получила определенное распространение на местном уровне.

Стратегия комплексной модернизации городской среды МО «Город Вологда» на период до 2020 года «Вологда — комфортный город» включает в себя систему стратегических документов по отдельным направлениям деятельности: Стратегию развития инвестиционного потенциала и привлечения инвестиций в экономику города Вологды до 2020 года «Вологда — комфортный город для бизнеса», Стратегию развития потребительского рынка муниципального образования «Город Вологда» на период до 2020 года «Вологда торговая», Стратегию развития туризма на территории муниципального образования «Город Вологда» на период до 2025 года «Насон-город» и др.

Отдельный вопрос связан с программами комплексного социально-экономического развития (далее — комплексные программы). Этот документ получил широкое распространение по двум причинам. Во-первых, статья 17 131-ФЗ относит

к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения принятие и реализацию планов и программ комплексного социально-экономического развития, в то время как документы СП в указанном законе не упомянуты. Во-вторых, статьей 21 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ отнесена разработка проектов программ социально-экономического развития субъекта, и многие муниципалитеты в целях упрощения координации планирования ориентировались на формат, принятый в регионе.

Однако в силу того что оба закона огранились наименованием комплексной программы, не раскрыв ее содержание, на практике сложились два подхода, в результате применения которых в формате комплексной программы стали приниматься разные по сути плановые документы. В одних муниципальных образованиях комплексной программой назывался документ, рассчитанный на долгосрочный горизонт планирования и фактически являвшийся аналогом стратегии, в других — документ среднесрочного планирования, принимавшийся, как правило, одновременно со стратегией и служивший связующим звеном между стратегией и муниципальными программами.

Так или иначе, оба формата комплексных программ в новой системе СП, установленной 172-ФЗ, очевидно избыточны, так как существенно пересекаются по содержанию с «официальными» документами СП. Но тем и проще их трансформировать в такие документы. Так, применительно к действующим долгосрочным комплексным программам действует та же логика, что изложена выше для действующих стратегий: их при определенной доводке можно «разделить» на стратегию и план мероприятий по ее реализации. Что касается комплексной программы как среднесрочного документа, то ее аналогом является план мероприятий по реализации стратегии, выполняющий аналогичную функцию «связующего звена» между стратегией и муниципальными программами, но не весь план, а **первые два этапа** его реализации (они же первые два этапа реализации стратегии).

В действующих комплексных программах, как правило, присутствует указание на документы субъекта РФ в качестве основного ориентира при определении перспектив развития муниципального образования, но делается это достаточно формально. При «конвертации» существующих комплексных программ в документы СП **следует обратить особое внимание на необ-**

***ходимость согласования долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов РФ в логике 172-ФЗ.***

Помимо упомянутых документов, существуют форматы планирования, сфера применения которых ограничена муниципальными образованиями с особыми характеристиками. К числу таких муниципальных образований относятся монопрофильные города (моногорода) и закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО).

В большинстве моногородов в 2009 г. разрабатывались т.н. комплексные инвестиционные планы (КИП). Правовой статус этих документов изначально не был определен достаточно четко и тем более неясен сейчас, но многие из них продолжают

действовать и в ряде муниципальных образований фактически заняли место стратегий в системе планирования. Наиболее успешные из КИП, как и комплексные программы, могут быть преобразованы в стратегии и планы мероприятий по реализации стратегии с относительно невысокими затратами.

Для ЗАТО в соответствии с поручениями Президента РФ<sup>30</sup> по особой методике разрабатывались специальные комплексные программы развития. Важно подчеркнуть, что данные программы являлись продуктами совместного планирования субъектов РФ и ЗАТО при разработке программных мероприятий, по которым предусматривалось софинансирование. Этот опыт совместного планирования может быть использован при разработке документов СП в соответствии с положениями 172-ФЗ и теми муниципальными образованиями, которые не относятся к категории ЗАТО.

<sup>30</sup> См. Поручение Президента РФ от 17.02.2014 № 335-Пр и Поручение Президента РФ от 28.10.2014 № 2514-Пр.

**ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»**

**НАПРАВЛЕНИЕ  
«МУНИЦИПАЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ»**

■ Александр ПУЗАНОВ  
генеральный директор Фонда

■ Роман ПОПОВ  
заместитель директора направления  
«Муниципальное экономическое развитие»

■ Дмитрий ЛАНЦЕВ  
руководитель проекта направления  
«Муниципальное экономическое развитие»



**ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ  
ГОРОДА**

---

125009, г. Москва, ул. Тверская, д. 20, стр. 1  
t: (495) 787 45 20, 363 50 47  
mailbox@urbaneconomics.ru

---

**[WWW.URBANECONOMICS.RU](http://WWW.URBANECONOMICS.RU)**