

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»



**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Аналитический отчет

(работа выполнена за счет средств
Целевого капитала Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2018

Оглавление

Введение	4
1. Анализ и оценка методических рекомендаций, разработанных субъектами Российской Федерации для муниципалитетов, на предмет соответствия требованиям федерального законодательства и принципам стратегического планирования.....	7
1.1. Ленинградская область	8
1.2. Воронежская область	12
1.3. Республика Татарстан.....	18
1.4. Алтайский край	22
1.5. Томская область	26
1.6. Республика Саха (Якутия).....	31
1.7. Выводы из анализа методических рекомендаций субъектов Российской Федерации	35
2. Анализ и оценка муниципальных стратегий и планов реализации стратегий на предмет соответствия федеральному законодательству, региональным методическим рекомендациям и принципам стратегического планирования.....	39
2.1. Тихвинский муниципальный район (Ленинградская область)	41
2.2. Выборгский муниципальный район (Ленинградская область)	57
2.3. Городской округ город Воронеж	70
2.4. Лискинский муниципальный район (Воронежская область)	80
2.5. Город Набережные Челны (Республика Татарстан)	92
2.6. Елабужский муниципальный район (Республика Татарстан)	105
2.7. Городской округ – город Барнаул (Алтайский край).....	116
2.8. Городской округ «Город Томск»	127
2.9. Городской округ ЗАТО Северск (Томская область)	139
2.10. Городской округ «город Якутск».....	149

2.11. Выводы из анализа документов стратегического планирования муниципальных образований	160
Заключение	164
Приложение 1	165
Приложение 2	166

Введение

В настоящем аналитическом отчёте представлены результаты анализа и оценки:

- методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования, разработанных субъектами Российской Федерации для своих муниципалитетов, на предмет соответствия требованиям федерального законодательства и принципам стратегического планирования;
- документов стратегического планирования (стратегий и планов мероприятий по их реализации) муниципальных образований на предмет соответствия федеральному законодательству, региональным методическим рекомендациям и принципам стратегического планирования.

Целями проведения анализа и оценки указанных документов являлись:

- определение основных проблем разработки методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования и документов стратегического планирования;
- выявление лучших практик разработки методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования и документов стратегического планирования.

Анализ и оценка проводились по методике, разработанной Фондом «Институт экономики города», предполагающей балльную оценку (от 1 до 3) компонентов методических рекомендаций и документов стратегического планирования.

Всего для анализа было отобрано 6 субъектов Российской Федерации, в которых приняты методические рекомендации по осуществлению муниципального стратегического планирования, и 10 муниципальных образований, расположенных на территориях этих субъектов Российской Федерации (по 1-2 муниципальных образований в каждом регионе), в

которых утверждены стратегия социально-экономического развития и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития.

При отборе субъектов Российской Федерации учитывались как территориальная репрезентативность, так и наличие на их территории муниципальных образований с актуальными документами стратегического планирования. При этом в качестве критериев актуальности документа использовались:

- дата утверждения или последней корректировки документа - не ранее даты принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ);
- размещение документа на портале ГАИС «Управление»¹.

Методические рекомендации регионов, в которых отсутствуют муниципальные стратегии и планы мероприятий, размещённые на указанном портале (например, «Методические рекомендации по разработке органами местного самоуправления стратегий социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Красноярского края на период до 2030 года»), не анализировались.

В ряде субъектов Российской Федерации действуют несколько видов методических рекомендаций для разных типов муниципальных образований (например, в Воронежской области) или для разных аспектов стратегического планирования (например, в Республике Саха). В таких случаях оценивался весь комплекс методических рекомендаций.

Для анализа методических рекомендаций были отобраны следующие субъекты Российской Федерации:

1. Ленинградская область (Северо-Западный федеральный округ);
2. Воронежская область (Центральный федеральный округ);
3. Республика Татарстан (Приволжский федеральный округ);
4. Алтайский край (Сибирский федеральный округ);

¹ <http://gasu.gov.ru/stratdocuments>

5. Томская область (Сибирский федеральный округ);
6. Республика Саха (Якутия) (Дальневосточный федеральный округ).

Для анализа документов стратегического планирования были отобраны следующие муниципальные образования:

1. Тихвинский муниципальный район (Ленинградская область);
2. Выборгский муниципальный район (Ленинградская область);
3. Город Воронеж (Воронежская область);
4. Лискинский муниципальный район (Воронежская область);
5. Город Набережные Челны (Республика Татарстан);
6. Елабужский муниципальный район (Республика Татарстан);
7. Город Барнаул (Алтайский край);
8. Город Томск (Томская область);
9. ЗАТО Северск (Томская область);
10. Город Якутск (Республика Саха (Якутия))

В ряде случаев наряду со стратегиями и планами мероприятий по их реализации анализировались муниципальные документы, регламентирующие порядок разработки и (или) реализации документов стратегического планирования, и иные материалы, размещённые в открытом доступе и свидетельствующие о характере разработки и (или) реализации документов стратегического планирования муниципальных образований.

Сводные результаты оценки методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования представлены в приложении 1, сводные результаты оценки документов стратегического планирования муниципальных образований – в приложении 2.

1. Анализ и оценка методических рекомендаций, разработанных субъектами Российской Федерации для муниципалитетов, на предмет соответствия требованиям федерального законодательства и принципам стратегического планирования

В ходе анализа и оценки оценивались следующие компоненты методических рекомендаций:

- корректность рекомендаций;
- решение вопросов согласования стратегического планирования на государственном уровне («вертикальная» согласованность) и межмуниципальном уровне («горизонтальная» согласованность);
- обеспечение общественного участия в стратегическом планировании;
- обеспечение механизмов реализации документов стратегического планирования;
- достаточность/избыточность рекомендаций.

По каждому из компонентов субъекту Российской Федерации, разработавшему рассматриваемые методические рекомендации, экспертно выставлялся балл от 1 до 3 в соответствии со следующими критериями:

- 1 – компонент отсутствует либо не соответствует предъявляемым требованиям;
- 2 – компонент частично соответствует предъявляемым требованиям;
- 3 – компонент в полной мере соответствует предъявляемым требованиям.

Затем баллы по каждому компоненту суммировались и делились на общее число компонентов. Таким образом, субъекту Российской Федерации присваивалась общая оценка.

Оценки по каждому компоненту и общие оценки для всех проанализированных субъектов Российской Федерации приведены в Приложении 1.

Подробнее о методике оценки (в том числе, о требованиях, предъявляемых к компонентам оценки) см. «Методику оценки качества стратегического планирования на муниципальном уровне»².

1.1. Ленинградская область

Были проанализированы и оценены «Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образований Ленинградской области», утверждённые распоряжением Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области № 60 от 10.06.2015 (далее по тексту раздела 1.1 – Методические рекомендации).

1.1.1. Корректность рекомендаций

В целом нормы Закона № 172-ФЗ трактуются Методическими рекомендациями корректно. В тех случаях, где рекомендации дополняют эти нормы, такие дополнения не противоречат действующему законодательству и сложившейся практике стратегического планирования. К примеру, установлена связь между стратегическим и территориальным планированием, не отражённая в Законе № 172-ФЗ. Введено понятие «оптимального периода действия Стратегии» (20 лет), установленного с учетом связи с документами территориального планирования муниципальных образований и с периодом действия Концепции экономического развития Ленинградской области.

Методические рекомендации предлагают решение некоторых спорных вопросов Закона № 172-ФЗ. Так, введены понятия «участники процесса разработки стратегии социально-экономического развития» и «участники процесса разработки плана мероприятий по реализации стратегии социально-

² http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/sovershenstvovanie_strategicheskogo_planirovaniya_iue2018.pdf

экономического развития», устраняющие противоречие указанного Закона в трактовке понятия участников стратегического планирования.

В то же время, отдельные спорные вопросы остались нерешенными. Это касается, в частности, проблемы адекватного отражения в плане мероприятий по реализации стратегии тех мероприятий, выполнение которых отнесено к поздним этапам реализации стратегии.

Спорными также представляются рекомендации по некоторым частным вопросам формирования муниципальных стратегий. Так, SWOT-анализ рекомендовано разбивать на две части: итоги анализа внутренней среды (анализ сильных и слабых сторон муниципального образования) и итоги анализа внешней среды (возможности и угрозы). При этом упущено из виду, что возможности и угрозы развития муниципального образования могут быть обусловлены не только внешними, но и внутренними факторами, и анализ в соответствии с рекомендациями может получиться односторонним.

1.1.2. Решение вопросов согласования стратегического планирования на муниципальном и государственном уровнях

Введено понятие «синхронизация документов стратегического и территориального планирования, разрабатываемых на муниципальном и региональном уровнях» и определены инструменты (механизмы) ее обеспечения. К таким инструментам (механизмам) отнесены:

- обучение муниципальных служащих вопросам разработки документов стратегического планирования;
- консультирование ответственных исполнителей органов местного самоуправления Ленинградской области по вопросам использования Методических рекомендаций при разработке документов стратегического планирования;

- оценка качества документов стратегического планирования (формирование рейтингов, проведение региональных конкурсов) в соответствии с установленными критериями оценки³;
- расширение полномочий Комиссии по стратегическому планированию и повышению эффективности управления в Ленинградской области в части содействия разработке и реализации документов стратегического планирования Ленинградской области и муниципальных образований Ленинградской области;
- софинансирование Правительством Ленинградской области мероприятий по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований.

Вместе с тем, Методические рекомендации ограничиваются формальными аспектами синхронизации. Не раскрыты механизмы синхронизации содержания муниципальных и региональных документов стратегического планирования, в частности, не понятно, в какой части должно наблюдаться соответствие, что первично и т.п. Сам по себе термин «синхронизация» представляется неудачным, так как из него можно заключить, что речь идет только о согласовании сроков разработки документов.

Межмуниципальное согласование Методическими рекомендациями не предусмотрено, такая опция даже не упоминается.

1.1.3. Обеспечение общественного участия в стратегическом планировании

Конкретизированы формы и сроки проведения общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования, а также формат реагирования на замечания, поступившие в ходе общественного обсуждения.

³ Данные критерии сформулированы на качественном (описательном) уровне («полнота содержания», «качество анализа социально-экономической ситуации», «соответствие целей, приоритетов и задач социально-экономического развития муниципального образования целевым показателям социально-экономического развития Ленинградской области» и пр.), методика оценки в соответствии с ними не раскрыта.

Иные формы общественного участия в Методических рекомендациях не раскрыты. Так, хотя предусмотрено создание рабочей группы по стратегическому планированию как совещательного органа с определенными задачами, не оговорено напрямую, что в её состав также могут включаться представители общественности. При этом, однако, в формулировке задач стратегического планирования акцентирована необходимость взаимодействия с негосударственными и немунципальными акторами.

1.1.4. Обеспечение механизмов реализации документов стратегического планирования

Приведена рекомендуемая форма ежегодного отчета о реализации стратегии социально-экономического развития, установлены основания для корректировки муниципальной стратегии («не реже одного раза в трехлетний период, а также при кардинальном изменении внутренней и внешней среды или после достижения намеченных Стратегией целей, в случае принятия, изменения, признания утративших силу документов стратегического планирования Ленинградской области и Российской Федерации»). При этом механизмы учета изменений внутренней и внешней среды как фактора корректировки стратегии, а также формы допустимой корректировки не прояснены. Методика оценки реализации Стратегии, в соответствии с которой должна проводиться корректировка, не раскрыта.

1.1.5. Достаточность/избыточность рекомендаций

В целом Методические рекомендации не уходят в крайность чрезмерной зарегулированности стратегического планирования, оставляя муниципалитетам достаточную степень свободы для самостоятельного определения содержания и процедуры разработки стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии.

Вместе с тем, избыточным представляется включение в шаблон Отчета о реализации стратегии типового перечня показателей реализации стратегии. Это ограничивает свободу муниципальных образований самостоятельно

формировать приоритеты социально-экономического развития в рамках стратегического планирования.

1.2. Воронежская область

Были проанализированы и оценены следующие документы:

- «Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального района (городского округа) Воронежской области», утверждённые приказом департамента экономического развития Воронежской области № 51-13-09/179-О от 21.12.2016 (далее по тексту раздела 1.2 – Методические рекомендации-1);
- «Методические рекомендации по разработке, мониторингу и оценке эффективности стратегии социально-экономического развития поселения муниципального района Воронежской области на период до 2020 года», утверждённые приказом департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области № 91 от 14.08.2014 (далее по тексту раздела 1.2 – Методические рекомендации-2);
- «Методические рекомендации по разработке плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования Воронежской области на период до 2020 года и его мониторингу», утверждённые приказом департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области № 92 от 15.08.2014 (далее по тексту раздела 1.2 – Методические рекомендации-3).

1.2.1. Корректность рекомендаций

В целом нормы Закона № 172-ФЗ находят во всех проанализированных Методических рекомендациях корректное отражение и развитие. Так, в Методических рекомендациях-1 введены и адекватно сложившейся практике раскрыты отсутствующие в Законе № 172-ФЗ понятия, в частности,

«внешние и внутренние факторы развития», «риски», «приоритеты развития муниципального района (городского округа)», «сценарии» и др.

Раскрыта связь стратегического планирования с территориальным планированием. В материалах по обоснованию стратегии рекомендовано учитывать положения утвержденных документов территориального планирования Воронежской области и соответствующего муниципального образования. При этом нужно отметить, что данная рекомендация носит отчасти ограничительный характер, так как не учитывает возможность обратной ситуации, когда Стратегия показывает необходимость внесения изменений в документы территориального планирования.

Положительной оценки заслуживают ряд рекомендаций, касающихся содержания стратегии. Так, в аналитическом отчёте рекомендуется сравнивать анализируемые показатели с показателями по сопоставимым муниципальным образованиям Воронежской области и, при необходимости, других субъектов Российской Федерации. Целевые показатели рекомендовано увязывать не только с целями, но и с задачами стратегии.

Наиболее спорны рекомендации Методических рекомендаций-1, касающиеся разработки сценариев социально-экономического развития и механизмов реализации стратегии.

Так, рекомендуется разрабатывать «целевой, инерционный и базовый» сценарии социально-экономического развития муниципального образования, причём подразумевается, что выбран должен быть именно целевой сценарий. Это, во-первых, ограничивает свободу муниципальных образований разрабатывать сценарии исходя из собственных приоритетов, а во-вторых, некорректно, так как в названиях рекомендуемых сценариев смешаны различные основания для выделения, а выбор заведомо predetermined.

В разделе «Механизм реализации стратегии» рекомендуется отразить, помимо прочего, «сроки достижения целей и задач социально-экономического развития муниципального района (городского округа)» и «этапы реализации Стратегии, приоритетность и последовательность

реализации целей и задач на каждом этапе реализации Стратегии». Между тем, данные аспекты (за исключением собственно этапов реализации) логичнее отразить в плане мероприятий по реализации стратегии, а не в самой стратегии.

1.2.2. Решение вопросов согласования стратегического планирования на муниципальном и государственном уровне

Законодательное требование согласованности муниципального стратегического планирования с государственным стратегическим планированием раскрыто в Методических рекомендациях-1 следующим образом: муниципальная стратегия не должна противоречить документам стратегического планирования Российской Федерации и Воронежской области, но при этом «не рекомендуется дословное дублирование целей, задач, мероприятий Стратегии с соответствующим содержанием документов стратегического планирования вышестоящего уровня». Таким образом, установлено минимальное требование согласованности.

Кроме того, рекомендовано, чтобы муниципальная стратегия разрабатывалась на период, не превышающий период, на который разработана Стратегия социально-экономического развития Воронежской области, а год окончания её реализации был аналогичным году окончания реализации областной стратегии.

В части горизонтального согласования введена рекомендация «использовать инструменты межмуниципального сотрудничества для целей стратегического планирования (обмен информацией и опытом стратегического планирования, координацию стратегических инициатив и т.д.)». К сожалению, формат использования указанных инструментов не раскрыт, но сам факт их упоминания заслуживает внимания.

1.2.3. Обеспечение общественного участия в стратегическом планировании

В части обеспечения общественного участия методические рекомендации существенно дополняют требования Закона № 172-ФЗ.

Методические рекомендации-1 рекомендуют «создавать условия, обеспечивающие вовлечение граждан, хозяйствующих субъектов, научных организаций, ТОС и общественных организаций в процесс разработки Стратегии» и, в частности, организовать сбор предложений от населения и указанных организаций «с использованием современных средств телекоммуникации». Присутствует рекомендация формировать содержание муниципальной стратегии «по итогам комплексных коммуникаций по вопросам стратегического планирования со всеми основными стейкхолдерами внутри муниципального района (городского округа) и за его пределами, в том числе с федеральными институтами развития, крупными государственными и частными компаниями, осуществляющими деятельность на территории муниципального района (городского округа)».

Методические рекомендации-2 рекомендуют включать в состав рабочей группы (совета по разработке Стратегии) «руководителей наиболее значимых хозяйствующих субъектов, предпринимателей, представителей общественных организаций и населения, предпочтительно из тех лиц, которые имеют опыт участия или разработки документов программно-целевого планирования социально-экономического развития».

1.2.4. Обеспечение механизмов реализации документов стратегического планирования

Поскольку Методические рекомендации-1 касаются только разработки Стратегии, вопросы обеспечения её реализации в основном остаются за рамками документа. Эти вопросы нашли отражение в Методических рекомендациях-2 (в отношении поселений) и в Методических рекомендациях-3 (в отношении всех типов муниципальных образований).

В Методических рекомендациях-3 рекомендованы периодичность проведения мониторинга плана мероприятий, формы плана мероприятий, мониторинга целевых значений его показателей и анализа исполнения плана

мероприятий (отдельно по коммерческим и некоммерческим мероприятиям; эти понятия не раскрыты).

Методические рекомендации-2 содержат единую форму мониторинга прогнозных показателей (индикаторов) достижения стратегической цели, а также методику оценки эффективности реализации стратегии (хотя в действительности приведённая методика оценивает не эффективность, а результативность стратегии, так как отсутствует сопоставление результатов с затратами на их достижение).

Глубина проработки рекомендаций заслуживает высокой оценки, но, к сожалению, рекомендованный «пакет» отчётных документов не во всём логичен, имеются противоречия и внутри конкретных Методических рекомендаций, и между разными Методическими рекомендациями. К примеру, хотя Методические рекомендации-3 отнесены ко всем типам муниципальных образований, представленные в приложениях к ним формы отображения мероприятий и плановых значений целевых индикаторов отнесены только к поселениям. При этом эти формы отличаются от форм, представленных в приложениях к Методическим рекомендациям-2.

Также недостатком всех проанализированных методических рекомендаций является отсутствие в них рекомендаций, касающихся оснований и порядка корректировки стратегии и плана мероприятий по её реализации.

1.2.5. Достаточность/избыточность рекомендаций

Система действующих в Воронежской области методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования в муниципальных образованиях недостаточно согласована и логична. Если наличие отдельных методических рекомендаций для муниципальных районов (городских округов) и поселений можно считать оправданным исходя из разной специфики этих типов муниципальных образований, то тот факт, что Методические рекомендации-1 касаются только разработки стратегии, а

Методические рекомендации-2 – также и мониторинга, и оценки эффективности её реализации, не способствует согласованности методического обеспечения стратегического планирования.

В плане «разумной достаточности» Методические рекомендации-1 и Методические рекомендации-3 близки к оптимуму, они дают муниципальным образованиям необходимые ориентиры, но не сковывают их инициативу. Можно указать только на не вполне ясную формулировку Методических рекомендаций-1 о том, что «целевой сценарий Стратегии должен быть ориентирован на реализацию Стратегии социально-экономического развития Воронежской области, а целевые показатели должны обеспечивать достижение Стратегии социально-экономического развития Воронежской области». Есть риск, что это будет воспринято, как рекомендация копировать сценарии и показатели (а также темпы роста их значений), содержащиеся в областной стратегии.

Методические рекомендации-2 более детализированы, вплоть до приведения конкретных примеров содержания «типовых» разделов стратегии с указанием типичных проблем и возможных цели, ключевых задач и приоритетных направлений деятельности, обеспечивающих их решение.

К примеру, для раздела «Развитие малого и среднего предпринимательства» приводятся:

- *проблемы*: недостаточное ресурсное обеспечение (финансовое и имущественное) субъектов предпринимательства и объектов инфраструктуры; наличие на практике административных барьеров во взаимоотношениях бизнеса и власти на всех уровнях, сдерживающих развитие бизнеса; недостаточные возможности стимулирования сбыта, преодоления барьеров вхождения на новые рынки, обеспечения конкурентоспособности продукции и пр.;
- *цель*: активное развитие малого и среднего предпринимательства для решения задач социально-экономического развития поселения;

- *ключевые задачи, решение которых обеспечивает достижение поставленной цели:* обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства; обеспечение конкурентоспособности субъектов малого и среднего предпринимательства; оказание содействия субъектам малого и среднего предпринимательства в продвижении производимых ими товаров (работ, услуг), результатов интеллектуальной деятельности на рынок региона, Российской Федерации и рынки иностранных государств и пр.;
- *приоритетные направления деятельности по развитию малого и среднего предпринимательства:* информационная и консультационная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе начинающих предпринимателей и лиц, открывающих собственное дело; финансовая поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, микрофинансовых организаций, в том числе начинающих предпринимателей и лиц, открывающих собственное дело; развитие сети центров поддержки предпринимательства и пр.

Это неоспорное решение в данном случае можно оправдать сравнительно меньшей опытностью и ресурсной обеспеченностью поселений по сравнению с городскими округами и муниципальными районами в организации стратегического планирования.

1.3. Республика Татарстан

Проанализированы и оценены «Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан», утверждённые приказом Министерства экономики Республики Татарстан №534 от 18.12.2005 (далее по тексту раздела 1.3 – Методические рекомендации).

1.3.1. Корректность рекомендаций

Тот факт, что в названии документа фигурируют только муниципальные районы и городские округа, отражает противоречие первоначальной редакции Закона № 172-ФЗ, где в статье 39 только эти типы муниципальных образований фигурировали как наделённые правом разрабатывать стратегии и планы мероприятий по реализации стратегии. После принятия поправок к указанному Закону от 30.10.2017, таким правом в явном виде были наделены прочие типы муниципальных образований. В связи с этим требуется внести аналогичные изменения и в Методические рекомендации. В противном случае, ряд муниципальных образований (в первую очередь, поселения) выпадают из сферы их действия.

Нормы Закона № 172-ФЗ в Методических рекомендациях корректно развиваются. Так, рекомендовано утверждать стратегию решением представительного органа местного самоуправления, сформулированы рекомендации к структуре и содержанию стратегии и плана мероприятий по её реализации, к разработке сценариев социально-экономического развития.

Вместе с тем, рекомендуемый подход к разработке сценариев социально-экономического развития представляется некорректным. Муниципальным образованиям рекомендовано разрабатывать не менее 3 сценариев, взаимосвязанных с параметрами долгосрочного прогноза социально-экономического развития, при этом в скобках поименованы три сценария – инерционный, базовый и оптимистический. Базовый сценарий, как следует из его названия и из содержания Методических рекомендаций – тот, который будет выбран. Таким образом, выбор сценария оказывается заведомо predetermined, и разработка иных сценариев, кроме базового, теряет смысл, превращаясь в фикцию.

Также не решена проблема адекватного отражения в плане мероприятий по реализации стратегии тех мероприятий, выполнение которых отнесено к поздним этапам реализации стратегии.

1.3.2. Решение вопросов согласования стратегического планирования на муниципальном и государственном уровне

Обеспечению согласованности документов стратегического планирования, как по вертикали, так и по горизонтали, Методические рекомендации уделяют достаточно много внимания.

Так, всем муниципальным образованиям основные параметры стратегии социально-экономического развития и плана мероприятий по её реализации рекомендуется согласовывать с параметрами документов стратегического планирования Республики Татарстан, а в части межмуниципальных проектов – с параметрами документов стратегического планирования других муниципальных образований, входящих в ту же экономическую зону.

Кроме того, муниципальным образованиям, входящих в агломерации (всего их выявлено три), рекомендуется согласовывать стратегию и план мероприятий по её реализации ещё и с другими муниципальными образованиями соответствующей агломерации (их перечень приведён в приложении к Методическим рекомендациям).

Указаны рекомендуемые площадки для согласования (среди них – Совет муниципальных образований Республики Татарстан).

К недостаткам рекомендаций можно отнести пробел в части процедур и «формата» согласования приоритетов развития между субъектами муниципального и государственного планирования. На практике это может породить злоупотребления в виде принуждения муниципальных образований буквально воспроизводить приоритеты, установленные в «вышестоящих» документах стратегического планирования.

1.3.3. Обеспечение общественного участия в стратегическом планировании

Методические рекомендации предусматривают различные формы общественного участия, помимо общественного обсуждения проекта стратегии. Так, согласно п. 4.1.10 Методических рекомендаций «в целях

разработки и общественного обсуждения Стратегии могут создаваться проектные площадки с привлечением представителей общественных организаций, представителей муниципальных образований соответствующей экономической зоны или агломерации». При этом результаты работы проектных площадок в обязательном порядке учитываются при разработке стратегии.

В целях устранения противоречий Закона № 172-ФЗ в трактовке понятия участников стратегического планирования вводятся понятия «участники процесса разработки стратегии социально-экономического развития» и «участники процесса разработки плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития».

1.3.4. Обеспечение механизмов реализации документов стратегического планирования

Вопросы корректировки стратегии и плана мероприятий по её реализации рассмотрены достаточно детально. Указаны основания для корректировки и (в части плана мероприятий) рекомендуемая частота её проведения, приведена процедура корректировки (предполагающая, в том числе обсуждение на проектных площадках).

1.3.5. Достаточность/избыточность рекомендаций

Рекомендации в целом представляются избыточными. Так, рекомендуется, чтобы содержание (структура) стратегии социально-экономического развития муниципальных образований было сопоставимо с содержанием (структурой) стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан. Однако данная рекомендация не раскрывается, что на практике чревато принуждением муниципальных образований буквально воспроизводить содержание и структуру «вышестоящих» документов стратегического планирования.

Также рекомендуется выстраивать стратегию вокруг «7 направлений конкуренции». Эти направления (человеческий капитал, рынки, пространство

и т.д.) в целом соответствуют традиционным направлениям социально-экономического развития, выделяемым в стратегиях, однако наличие их закрытого перечня ограничивает выбор муниципальных образований.

Согласно п. 4.1.3 Методических рекомендаций стратегия социально-экономического развития муниципального района (городского округа) содержит «иные положения, определяемые федеральным законодательством и законодательством Республики Татарстан». Понятие «иные положения» не раскрыто, что следует признать некорректным.

1.4. Алтайский край

Проанализированы и оценены «Методические рекомендации по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований Алтайского края», утверждённые приказом Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края № 36-пр от 22.06.2016 (далее по тексту раздела 1.4 – Методические рекомендации).

1.4.1. Корректность рекомендаций

Среди рекомендаций, дополняющих положения Закона № 172-ФЗ, следует отметить внимание к территориальному развитию муниципальных образований, в том числе планированию развития населённых пунктов внутри муниципального образования. В стратегию рекомендовано включать раздел «Приоритеты территориального развития муниципального образования», а в приложения к ней – картографические материалы, отражающие перспективы территориального развития. Таким образом, отражена не зафиксированная в Законе № 172-ФЗ связь стратегического и территориального планирования, что представляется положительным моментом.

В части сценариев социально-экономического развития Методические рекомендации рекомендуют муниципальным образованиям разрабатывать три сценария: базовый, консервативный и целевой, что, во-первых, ограничивает свободу муниципальных образований разрабатывать сценарии

исходя из собственных приоритетов, во-вторых, некорректно, так как в названиях рекомендуемых сценариев смешаны различные основания для выделения.

В то же время, далее рекомендовано выбирать «основной» сценарий, в качестве которого, очевидно, может выступать любой из предложенных – в этом отношении Методические рекомендации достаточно корректны.

Методические рекомендации содержат достаточно подробные рекомендации относительно структуры и содержания плана мероприятий по реализации стратегии. Отчасти эти рекомендации воспроизводят положения Закона № 172-ФЗ, касающиеся плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, отчасти – дополняют их. В частности, приведена форма фиксации целей, задач и промежуточных значений показателей в разрезе этапов реализации стратегии. Раскрыто также понятие «комплекс мероприятий», которое в Законе № 172-ФЗ фигурирует без раскрытия.

При этом представляется крайне спорным подход, в соответствии с которым рекомендовано, чтобы показатели плана мероприятий по реализации стратегии были отличны от показателей реализации собственно стратегии, хотя и с их учётом.

Важной новацией Методических рекомендаций является рекомендация оформлять отдельным приложением к плану мероприятий перечень приоритетных инвестиционных проектов по реализации стратегии в соответствии с приведённой формой. Саму по себе эту рекомендацию можно приветствовать, однако недостатком является отсутствие привязки инвестиционных проектов к целям и задачам стратегии. Для муниципальных и государственных программ такая привязка предусмотрена.

1.4.2. Решение вопросов согласования стратегического планирования на муниципальном и государственном уровне

Согласно Методическим рекомендациям, проект муниципальной стратегии подлежит согласованию с органами исполнительной власти Алтайского края в части реализации инфраструктурных и социальных проектов, финансируемых из краевого бюджета, и с Главным управлением экономики и инвестиций Алтайского края – в части соответствия долгосрочных приоритетов, целей, задач и показателей (индикаторов) муниципального образования региональным приоритетам, целям и задачам. Также с Главным управлением экономики и инвестиций Алтайского края рекомендуется согласовывать проект плана мероприятий по реализации стратегии. Согласование проектов стратегии и плана мероприятий в Главном управлении экономики и инвестиций Алтайского края рекомендуется осуществлять последовательно (аналитический блок; блок целеполагания; прогнозный блок).

В плане обеспечения горизонтальной согласованности рекомендовано согласовывать проект муниципальной стратегии с муниципальными районами (городскими округами) Алтайского края в части реализации межмуниципальных проектов.

1.4.3. Обеспечение общественного участия в стратегическом планировании

Рекомендации по механизмам обеспечения общественного участия в стратегическом планировании в Методических рекомендациях не представлены.

1.4.4. Обеспечение механизмов реализации документов стратегического планирования

Рекомендовано осуществлять разработку стратегии в соответствии с порядком разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития

муниципального образования. Рекомендации относительно формата и содержания данного порядка отсутствуют.

1.4.5. Достаточность/избыточность рекомендаций

Из всех проанализированных аналогичных документов данные Методические рекомендации наиболее подробны. С одной стороны, это можно расценивать как достоинство – в особенности для муниципальных образований, не имеющих опыта стратегического планирования, с другой стороны, излишняя местами детализация создаёт у муниципальных образований соблазн подменить собственный поиск готовыми схемами.

В частности, Методические рекомендации содержат рекомендуемый макет стратегии, включающий не только подробные рекомендации по подготовке разделов аналитического отчёта, что можно приветствовать, но и примерные перечни целей и задач, состав целевых показателей реализации стратегии, что выглядит уже избыточным. К тому же приведённая в качестве наглядного примера структура целей и задач небесспорна.

Так, например, «высокое качество жизни населения» заявлено как одна из целей второго уровня, в то время как логичнее выносить этот приоритет в главную цель стратегии (её примеры в макете не приведены, хотя необходимость формулирования главной цели/целей оговорена). Большинство задач сформулированы неконкретно – просто как «развитие» той или иной отрасли (промышленности, сельского хозяйства, сферы культуры).

Рекомендуемый формат раздела с изложением сценариев социально-экономического развития некорректен (см. раздел 1.4.1) и может дезориентировать муниципальные образования. Спорной является также рекомендуемая трактовка механизмов реализации стратегии: в качестве таковых указаны «расширение сфер использования государственно-частного, муниципально-частного и социального партнёрства» и «формирование целостной системы стратегического планирования и управление развитием

муниципального образования». Если первое ещё можно трактовать как механизм реализации стратегии (но лишь один из многих), то второе определённее шире данного понятия.

1.5. Томская область

Проанализированы и оценены «Методические рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Томской области», утверждённые распоряжением администрации Томской области № 361-ра от 04.06.2015 (далее по тексту раздела 1.5 – Методические рекомендации).

1.5.1. Корректность рекомендаций

В целом Методические рекомендации грамотно раскрывают положения Закона № 172-ФЗ. В то же время не везде выдерживается формат документа, носящего рекомендательный характер. Так, согласно Методическим рекомендациям, «структура Стратегии содержит основные разделы и дополнительные (рекомендуемые) разделы». Однако, исходя из формата Методических *рекомендаций*, все их пункты являются рекомендуемыми, и такое разделение некорректно.

Также некорректен рекомендуемый подход к разработке сценариев социально-экономического развития. Согласно пп. 36-37 Методических рекомендаций, «разрабатываются 3 качественно отличных сценария социально-экономического развития муниципального образования в долгосрочной перспективе: консервативный; базовый; оптимистический. Обосновывается выбор базового сценария с учетом наиболее вероятных направлений реализации внешних факторов развития, оценки динамики отдельных направлений социально-экономического развития муниципального образования, формирования стратегических направлений реализации базового сценария».

Таким образом, муниципальным образованиям указывается не только какие именно сценарии должны разрабатываться в рамках стратегического

планирования, что ограничивает их самостоятельный поиск в этом направлении, но и какой именно сценарий надлежит выбирать, что, по сути, обесмысливает всю разработку сценарного блока. Консервативный и оптимистический сценарий заведомо трактуются как неприемлемые, даже если для конкретных муниципальных образований они окажутся предпочтительными в силу тех или иных причин, а их разработка сводится к ничему не значащей формальности.

1.5.2. Решение вопросов согласования стратегического планирования на муниципальном и государственном уровнях

Методические рекомендации содержат ряд положений, обеспечивающих согласование стратегии на государственном и муниципальном уровнях, но степень конкретизации этих положений различна.

Согласно Методическим рекомендациям, стратегия разрабатывается «с учётом приоритетов, целей, задач и приоритетных направлений социально-экономического развития Томской области, определенных в Стратегии Томской области и иных документах стратегического планирования региона» (п. 6). Рекомендуются «провести согласование Стратегии со всеми заинтересованными исполнительными органами государственной власти Томской области и структурными подразделениями Администрации Томской области, в том числе с Департаментом по работе с органами местного самоуправления Администрации Томской области, Департаментом финансов Томской области и Департаментом экономики Администрации Томской области» (п. 44).

В то же время, в рассматриваемых Методических рекомендациях, как и в большинстве подобных документов, не раскрыты конкретные формы и процедуры согласования. Можно указать, разве что, на рекомендацию приводить формулировки целевых показателей стратегии «в точном соответствии с формулировками, установленными соответственно

отдельными указами Президента Российской Федерации, Стратегией Томской области, государственными программами Томской области и муниципальными программами» (п. 35).

Согласование на муниципальном уровне сводится к рекомендации «направить проект Стратегии для рассмотрения в Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области» с участием заинтересованных сторон, в том числе органов исполнительной власти» (п. 45). Формы взаимодействия в рамках агломераций, в том числе, в ходе разработки документов стратегического планирования, Методическими рекомендациями не предусмотрены.

1.5.3. Обеспечение общественного участия в стратегическом планировании

Форматы общественного участия в стратегическом планировании разработаны Методическими рекомендациями всесторонне и превосходят уровень, заданный нормами Закона № 172-ФЗ.

Согласно п. 18 Методических рекомендаций: «К разработке Стратегии могут привлекаться внешние организации: представители вузов, научно-исследовательских институтов, общественных организаций и бизнес-сообщества, имеющие опыт разработки стратегических документов социально-экономического развития и требуемый уровень квалификации, а также независимые эксперты, население».

Согласно п. 19 Методических рекомендаций: «На всех этапах подготовки Стратегии с целью обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях Стратегии проект Стратегии рекомендуется размещать на официальном портале муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в сроки, позволяющие обеспечить учет мнения граждан и организаций до его внесения на утверждение. Замечания и предложения, поступившие в ходе общественного обсуждения проекта Стратегии, должны быть рассмотрены

органом местного самоуправления и учтены при доработке данного документа».

Здесь принципиальна рекомендация размещать проект стратегии онлайн на всех этапах его подготовки, а не только на финальном, как это предписано Законом № 172-ФЗ.

Согласно п. 21 Методических рекомендаций: «В целях проработки блоков Стратегии, определения целей и задач социально-экономического развития муниципального образования, а также контроля выполнения работ по разработке Стратегии рекомендуется проводить стратегические сессии, круглые столы и пр. с участием заинтересованных сторон».

1.5.4. Обеспечение механизмов реализации документов стратегического планирования

Механизмы реализации документов стратегического планирования отражены в Методических рекомендациях недостаточно. Присутствует лишь рекомендация включать в стратегию раздел «Система управления и мониторинга реализации Стратегии» с указанием ответственных лиц, порядка и сроков проведения мониторинга и оценки.

Как важный фактор результативности мониторинга реализации стратегии можно отметить упомянутую выше рекомендацию приводить формулировки целевых показателей в точном соответствии с формулировками, установленными соответственно отдельными указами Президента Российской Федерации, Стратегией Томской области, государственными программами Томской области и муниципальными программами. Однако это же положение муниципальные образования могут трактовать и как рекомендацию не придумывать никаких иных показателей, кроме показателей, содержащихся в указанных документах.

1.5.5. Достаточность/избыточность рекомендаций

Некоторые рекомендации представляются неоправданно ограничивающими свободу муниципальных образований самостоятельно планировать будущее.

Так, в качестве основы для формирования показателей стратегической цели, целей и задач стратегии приведены только следующие источники: показатели, установленные в указах Президента Российской Федерации, показатели, установленные в Стратегии Томской области (в том числе, планируемые в ней целевые показатели социально-экономического развития муниципальных образований) и показатели государственных программ Томской области и муниципальных программ (п. 35 Методических рекомендаций).

Хотя в целом рекомендация максимально ориентироваться на существующие показатели оправданна, в действительности отдельные показатели стратегической цели, целей и задач стратегии могут и не иметь прямых аналогов в указанных источниках исходя из специфики стратегии как основополагающего документа социально-экономического планирования.

Столь же неоправданно ограничительной представляется рекомендация муниципальным образованиям разрабатывать три оговорённых сценария социально-экономического развития, из которых заведомо выбирать базовый (см. раздел 1.5.1).

Ряд рекомендаций по разным причинам трудновыполнимы на практике в полном объёме. К таковым, в частности, относятся рекомендация проводить оценку возможности развития отраслей и отраслевых комплексов муниципального образования на основе оценки международного, межрегионального и внутрирегионального рынков соответствующей продукции на прогнозируемый период, конкурентоспособности выпускаемой продукции на различных рынках, резервов роста производства на имеющихся мощностях и пр. (п. 41 Методических рекомендаций). Для

небольших муниципальных образований с ограниченными кадровыми и финансовыми ресурсами проведение столь многоаспектного аналитического исследования может оказаться непосильной задачей и, как минимум, потребует привлечения внешних партнёров.

1.6. Республика Саха (Якутия)

Были проанализированы и оценены следующие документы:

- «Методические рекомендации по разработке и корректировке документов стратегического планирования, формируемых на уровне муниципальных образований Республики Саха (Якутия)», утверждённые приказом Министерства экономики Республики Саха (Якутия) № 210-од от 14.12.2015 (далее по тексту раздела 1.6 – Методические рекомендации-1);
- «Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Республики Саха (Якутия)», утверждённые приказом Министерства экономики Республики Саха (Якутия) № 210-од от 14.12.2015 (далее по тексту раздела 1.6 – Методические рекомендации-2).

1.6.1. Корректность рекомендаций

Методические рекомендации-1 раскрывают положения Закона № 172-ФЗ в части таких аспектов, как содержание плана мероприятий по реализации стратегии, периодичность мониторинга реализации документов стратегического планирования и пр. Рекомендованы критерии установления приоритетности реализации мероприятий, включаемых в план мероприятий по реализации стратегии, что представляет собой важную новацию.

Перечень документов стратегического планирования, установленный Законом № 172-ФЗ, дополнен так называемыми «документами внутреннего планирования, разрабатываемыми на уровне муниципальных образований Республики Саха (Якутия)». К ним отнесены документы территориального

планирования муниципальных образований и комплексная программа социально-экономического развития муниципального образования. Если включение в Методические рекомендации документов территориального планирования можно приветствовать, как инструмент взаимоувязки стратегического и территориального планирования, то место комплексной программы в системе стратегического планирования (в первую очередь, её соотнесение с Планом мероприятий по реализации Стратегии) остаётся неясным.

Методические рекомендации-2 раскрывают содержание и структуру стратегии, порядок разработки сценариев социально-экономического развития и выбора базового сценария, порядок разработки, согласования, утверждения, мониторинга и контроля реализации, корректировки стратегии. Они содержат ряд некорректных положений. В частности, аналогично ряду рассмотренных выше методических рекомендаций, муниципальным образованиям рекомендуется ограниченный набор конкретных сценариев социально-экономического развития и выбор заранее определённого сценария из их числа.

1.6.2. Решение вопросов согласования стратегического планирования на муниципальном и государственном уровне

Согласно Методическим рекомендациям-1, цели и задачи стратегии должны быть согласованы с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и Республики Саха (Якутия). Рекомендуется следующее: «Стратегия социально-экономического развития муниципального образования согласовывается с Министерством экономики Республики Саха (Якутия) на соответствие приоритетам и целям социально-экономического развития Республики Саха (Якутия), а также в части финансирования мероприятий из федерального бюджета и государственного бюджета Республики Саха (Якутия)».

Конкретные формы и процедуры согласования в рекомендациях не содержатся. Вместе с тем, рекомендуемая «Комплексная программа социально-экономического развития муниципального образования» фактически трактуется как инструмент взаимодействия с регионом. Указано, что данный документ «разрабатывается и формируется органами местного самоуправления в целях:

- взаимодействия с органами государственной власти Республики Саха (Якутия) по вопросам социально-экономического развития муниципального образования;
- участия в программных проектах, реализуемых органами государственной власти Республики Саха (Якутия), в случае, если данные программные проекты направлены на решение проблем социально-экономического развития муниципального образования».

При этом, как отмечено выше, место этого документа в системе документов стратегического планирования и его взаимосвязь с другими документами не определены.

Вопросы согласования стратегического планирования между муниципальными образованиями Методические рекомендации (ни одни, ни другие) не затрагивают.

1.6.3. Обеспечение общественного участия в стратегическом планировании

В части обеспечения общественного участия Методические рекомендации не идут дальше минимума, указанного в Законе № 172-ФЗ. Из форм общественного участия в стратегическом планировании Методическими рекомендациями-1 и Методическими рекомендациями-2 предусмотрено только общественное обсуждение проекта стратегии. Указано, что «к разработке Стратегии могут привлекаться внешние организации, а также независимые эксперты, население», но формы привлечения не раскрыты.

1.6.4. Обеспечение механизмов реализации документов стратегического планирования

Методическими рекомендациями-1 рекомендована периодичность мониторинга документов стратегического планирования - 1 раз в год. Также Методическими рекомендациями-1 и Методическими рекомендациями-2 рекомендована периодичность актуализации документов стратегического планирования - не реже 1 раза в 6 лет - для стратегии и не реже 1 раза в три года – для плана мероприятий по реализации стратегии. Также рекомендовано осуществлять корректировку стратегии по решению представительного органа местного самоуправления, а корректировку плана мероприятий по реализации стратегии – по решению главы муниципального образования.

Данными указаниями рекомендации по процедуре реализации стратегии исчерпываются. Отмечено, что в число задач мониторинга реализации документов стратегического планирования входит оценка:

- степени достижения запланированных целей социально-экономического развития муниципального образования;
- результативности и эффективности документов стратегического планирования;
- соответствия плановых и фактических сроков, результатов реализации документов стратегического планирования и ресурсов, необходимых для их реализации;
- уровня социально-экономического развития муниципального образования.

При этом рекомендации относительно методики и порядка проведения данных видов оценки не приведены.

1.6.5. Достаточность/избыточность рекомендаций

Само по себе наличие двух видов методических рекомендаций, одни из которых касаются документов стратегического планирования в целом, а

другие – конкретно стратегий социально-экономического развития, представляется избыточным, так как разработка и реализация стратегии – органичная составная часть процесса стратегического планирования. К тому же, оба вида методических рекомендаций по-разному подходят к регулированию стратегического планирования и не формируют логичную систему.

Так, Методические рекомендации-1 устанавливают для муниципальных образований лишь общие ориентиры, хотя и более детализированные по сравнению с нормами Закона № 172-ФЗ в тех частях, где нормы указанного Закона недостаточны или допускают разные толкования. Такой подход близок к оптимуму.

В свою очередь, Методические рекомендации-2 погружаются в вопросы структуры и содержания стратегии с высокой, местами избыточной, степенью детализации. Этот документ практически полностью дословно повторяет аналогичные методические рекомендации для муниципальных образований Томской области, повторяя и недостатки данного документа (см. раздел 1.5). Показательно, что дословно совпадает и рекомендуемый перечень важнейших задач социально-экономического развития муниципального образования, включаемых в стратегию, хотя приоритеты развития муниципальных образований Якутии не обязаны совпадать с приоритетами муниципальных образований Томской области.

1.7. Выводы из анализа методических рекомендаций субъектов Российской Федерации

Перед разработчиками методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования стояла двоякая задача: предложить собственные трактовки неоднозначных положений Закона № 172-ФЗ и раскрыть те аспекты стратегического планирования, которые в законе не нашли достаточного отражения.

Наши опасения, что методические рекомендации окажутся шаблонными и малопригодными для практического применения, не подтвердились. Хотя между некоторыми из них имеются текстуальные пересечения, свидетельствующие о межрегиональном обмене опытом, нельзя сказать, что доминирует какая-либо одна модель данного документа.

Существенно варьирует, в частности, степень детализации рекомендаций: от указания общих принципов и подходов к разработке и реализации документов стратегического планирования (например, в методических рекомендациях Воронежской области) до подробного изложения рекомендуемого содержания разделов стратегий с наглядными примерами и типовыми (модельными) формами стратегий и планов мероприятий (например, в документе Республики Татарстан).

Различен и формат самих рекомендаций. Чаще всего – это единый документ, адресованный муниципальным образованиям всех типов и затрагивающий все аспекты стратегического планирования, но имеются и прецеденты разнесения по отдельным документам рекомендаций по разработке стратегий социально-экономического развития и прочих документов стратегического планирования (например, в Республике Саха), а также рекомендаций для поселений и муниципальных районов (городских округов) (например, в Воронежской области).

Предложены решения некоторых неоднозначных положений Закона № 172-ФЗ. В частности, в некоторых рекомендациях введены понятия, дополняющие понятие «участники стратегического планирования», которое закон трактует неоправданно узко. Так, методические рекомендации Ленинградской области и Республики Татарстан ввели понятия «участники процесса разработки стратегии социально-экономического развития» и «участники процесса разработки плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития», которые охватывают более широкий круг субъектов, в том числе общественные организации и компетентных представителей населения.

В отношении обеспечения общественного участия в стратегическом планировании большинство проанализированных методических рекомендаций идут дальше установленных Законом № 172-ФЗ минимальных требований, предусматривая более широкий набор форм общественного участия и стадий планирования, на которых эти формы задействуются. В то же время практически все эти формы затрагивают лишь этап разработки документов стратегического планирования, а в части их реализации механизмы учёта общественного мнения прописаны, в лучшем случае, в самом общем виде.

Логично, что существенное внимание методические рекомендации уделяют тем ключевым для организации стратегического планирования вопросам, которые не отражены в Законе № 172-ФЗ. Прежде всего, это касается разработки сценариев социально-экономического развития муниципального образования и выбора базового сценария из их числа. Однако эти же рекомендации наиболее спорны в плане корректности: большинство методических рекомендаций предлагают противоречивую модель заведомо predetermined выбора сценария и слабо обозначают место сценариев в структуре стратегии.

Без явных неточностей, но в целом недостаточно методические рекомендации раскрывают вопросы контроля, мониторинга и оценки реализации документов стратегического планирования, ограничиваясь общими формулировками. Напротив, излишней подробностью часто страдают рекомендации по структуре и содержанию документов, вплоть до предъявления модельных образцов стратегий и планов мероприятий. В отдельных рекомендациях предложены типовые перечни показателей реализации стратегии, что определённно избыточно.

Неудачной следует признать существующую в некоторых субъектах Российской Федерации практику разработки методических рекомендаций отдельно для разных аспектов разработки стратегий. В таких случаях сложно достичь согласованности методического обеспечения стратегического

планирования и избежать противоречий между рекомендациями, содержащимися в разных документах.

В целом по итогам оценки рассматриваемые субъекты Российской Федерации поделились на две группы – лидеров с общей оценкой 2,2-2,5 балла и аутсайдеров с оценкой 1,7-1,8 балла.

К лидерам были отнесены Республика Татарстан (2,5 балла) и Воронежская область (2,2 балла). Основные достоинства методических рекомендаций, разработанных в данных субъектах Российской Федерации – высокая (на общем фоне) степень проработки рекомендаций, касающихся обеспечения общественного участия в стратегическом планировании и механизмов реализации документов стратегического планирования.

Кроме того, методические рекомендации Республики Татарстан – единственные, уделяющие достаточно внимания механизмам согласования планирования «по горизонтали», то есть между различными муниципальными образованиями, входящими в агломерации. При этом методические рекомендации Республики Татарстан несвободны и от недостатков – прежде всего, чрезмерной детализацией в части тех сфер планирования, которые не должны быть предметом рекомендаций.

В свою очередь, наименьший общий балл (1,7) получила Республика Саха (Якутия), но её отрыв от Алтайского края, Ленинградской и Томской областей несущественен – данные регионы получили по 1,8 балла. Скорее можно говорить о наличии общих недостатков, которые данным четырём регионам присущи в большей степени, нежели Республике Татарстан и Воронежской области.

2. Анализ и оценка муниципальных стратегий и планов реализации стратегий на предмет соответствия федеральному законодательству, региональным методическим рекомендациям и принципам стратегического планирования

Анализ и оценка муниципальных стратегий и планов реализации стратегий на предмет соответствия федеральному законодательству, региональным методическим рекомендациям и принципам стратегического планирования проводились по методике, аналогичной методике, применённой для оценки методических рекомендаций субъектов Российской Федерации.

В ходе анализа и оценки оценивались следующие компоненты документов стратегического планирования:

- степень согласованности с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации, в том числе:
 - согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации (иными муниципальными образованиями);
 - соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации по осуществлению стратегического планирования;
- уровень обеспечения общественного участия в стратегическом планировании, в том числе:
 - наличие механизмов, обеспечивающих общественное участие в реализации документов стратегического планирования;

- проведение в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании;
- качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития, в том числе:
 - структура и качество анализа социально-экономического развития муниципального образования;
 - качество SWOT-анализа;
- качество сценариев социально-экономического развития;
- качество системы целеполагания (направления развития, цели, задачи), в том числе:
 - качество формулировки главной цели;
 - внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач;
 - качество формулировок направлений, целей и задач;
 - соответствие системы целей и задач выводам анализа (в т.ч. SWOT-анализа);
- прочие содержательные аспекты документов стратегического планирования, в том числе:
 - наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования;
 - учет в стратегии и/или плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий;
- качество контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования, в том числе:
 - наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку стратегического планирования;

- качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования;
- наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки;
- качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития;
- связь муниципальных программ с прочими документами стратегического планирования.

По каждому из параметров, характеризующих компоненты документов стратегического планирования, муниципальному образованию экспертно выставлялся балл от 1 до 3 в соответствии со следующими критериями:

- 1 – компонент отсутствует либо не соответствует предъявляемым требованиям;
- 2 – компонент частично соответствует предъявляемым требованиям;
- 3 – компонент в полной мере соответствует предъявляемым требованиям.

Затем баллы по каждому компоненту суммировались и делились на общее число компонентов. Таким образом, муниципальному образованию присваивалась общая оценка.

Оценки по каждому компоненту и общие оценки всех проанализированных муниципальных образований приведены в Приложении 2.

Подробнее о методике оценки (в том числе, о требованиях, предъявляемых к компонентам оценки) см. «Методику оценки качества стратегического планирования на муниципальном уровне».

2.1. Тихвинский муниципальный район (Ленинградская область)

Были проанализированы и оценены следующие документы:

- «Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Тихвинский муниципальный район Ленинградской

области на период до 2030 года», утверждённая решением совета депутатов Тихвинского района № 01-201 от 19.12.2017 (далее по тексту раздела 2.1 – Стратегия);

- «План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования Тихвинский муниципальный район Ленинградской области на период до 2030 года», утверждённый постановлением администрации Тихвинского района Ленинградской области № 01-3488-а от 20.12.2017 (далее по тексту раздела 2.1 – План мероприятий).

2.1.1. Степень согласованности с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации

Согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации (иными муниципальными образованиями)

По тексту Стратегии неоднократно постулируется согласованность со стратегией Ленинградской области, но в действительности на уровне приоритетов развития согласованность носит формальный характер. Набор целей, задач, целевых индикаторов отличается от установленного в областной стратегии, целевые значения (в части темпов роста) существенно расходятся с областными (к примеру, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата согласно Стратегии района должна вырасти почти в 2 раза, в то время как согласно областной стратегии – на 26%; по росту оборота розничной торговли, напротив, районная Стратегия даёт меньшие темпы: в 1,76 раза, против 2,64 раз в областной стратегии).

В соответствии с Методическими рекомендациями (хотя и по иной, упрощённой форме) проведено сопоставление целевых блоков Стратегии с

целевыми блоками стратегии Ленинградской области (а также Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года и Концепции долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 года). Но, по сути, это сопоставление мало что говорит о согласованности стратегий, кроме того, что во всех сравниваемых документах присутствуют целевые блоки, относящиеся к одним и тем же отраслям.

При этом на уровне соотнесения муниципальных программ, обеспечивающих реализацию целевых приоритетов, с аналогичными государственными программами Ленинградской области согласованность присутствует. По сути, именно программы выступают основным механизмом согласования планирования. Разработчиков Стратегии Тихвинского района можно, таким образом, упрекнуть в том, что они не достроили эту «операционную» согласованность до уровня стратегических приоритетов развития.

Присутствует согласованность и на содержательном уровне. В «Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года» Тихвинский район и город Тихвин фигурируют в двух контекстах: в части локализации производственных цепочек, как одной из основных задач развития региональной экономики, и в части создания центра культурно-туристического развития в Тихвине, как одного из проектов в рамках достижения цели увеличения туристского потока в Ленинградскую область, развития въездного и внутреннего туризма. Эти задачи (проекты) нашли отражение и в Стратегии района, хотя и в несколько иных формулировках.

Важно также отметить, что согласно Стратегии к разработке и корректировке/актуализации при необходимости «рекомендуется привлекать соответствующие исполнительные органы государственной власти Ленинградской области (по принадлежности курируемых вопросов) и территориальные структуры федеральных органов государственной власти».

Это тоже можно рассматривать как механизм согласования стратегического планирования.

В части межмуниципальной согласованности для Тихвинского района, как муниципального района, особенно актуальны задачи согласования приоритетов развития между муниципальными образованиями (поселениями), расположенными на его территории. Этому аспекту в Стратегии уделяется некоторое внимание, тем более, что «низкий уровень межмуниципального взаимодействия (между соседними поселениями)» отмечен как одна из слабых сторон района в SWOT-анализе. В то же время межмуниципальное взаимодействие района как такового с иными муниципальными образованиями остаётся за рамками Стратегии.

Соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации по осуществлению стратегического планирования

Степень соответствия документов стратегического планирования Тихвинского района Методическим рекомендациям Ленинградской области выборочна и формально-поверхностна. Так, Стратегия буквально следует Методическим рекомендациям в части формата изложения SWOT-анализа и анализа альтернативных сценариев развития муниципального образования (а это как раз не лучшая часть Методических рекомендаций Ленинградской области), но более ценные содержательные рекомендации (например, в части форм общественного обсуждения документов стратегического планирования) учтены не были, что существенно снизило качество Стратегии.

Структура Стратегии и Плана мероприятий не соответствует рекомендуемому шаблону. В общем случае, структура документов стратегического планирования не обязана вписываться в предлагаемый регионом типовой шаблон. Однако в данном случае приходится признать, что игнорирование рекомендаций касательно формата документов

стратегического планирования повлияло на общую аморфность и недостаточную логическую согласованность этих документов.

2.1.2. Уровень обеспечения общественного участия в стратегическом планировании

Наличие механизмов, обеспечивающих общественное участие в реализации документов стратегического планирования

В определении основных участников процесса реализации Стратегии (раздел «Механизмы реализации Стратегии») Тихвинский район буквально повторяет Методические рекомендации Ленинградской области, согласно которым к таковым относятся, наряду с органами местного самоуправления, также «союзы (ассоциации) деловых кругов, наиболее крупные предприятия и организации муниципального образования, научные, образовательные, консультационные, экспертные, общественные и политические организации, компетентные представители населения». Таким образом, формально создана платформа для вовлечения общественности в процесс стратегического планирования на различных этапах (не только на финальном).

При этом, как ни парадоксально, формат «общественного обсуждения» документов стратегического планирования, предусмотренный Законом № 172-ФЗ и подробно раскрытый в Методических рекомендациях Ленинградской области, в тексте Стратегии даже не упоминается. Не упоминается также ни о каких механизмах «обратной связи» и учёта общественного мнения в ходе стратегического планирования. Таким образом, механизмы обеспечения общественного участия в стратегическом планировании явно недостаточны.

Проведение в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании

Информация о проведении в ходе разработки Стратегии мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании, не обнаружена.

2.1.3. Качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития

Структура и качество анализа социально-экономического развития муниципального образования

Структура аналитического раздела Стратегии близка к традиционной «отраслевой», хотя налицо попытка отойти от стандартной формы изложения, представив информацию в формате укрупнённых блоков, характеризующих потенциал района (ресурсный, инфраструктурный и пр.). Однако последовательно этот принцип не выдержан, раскрыть именно **потенциал** района удалось лишь отчасти.

В целом анализ достаточно глубок, большинство подразделов завершаются выводами с изложением основных проблем проанализированной сферы. Район рассматривается не сам по себе, а в контексте Ленинградской области и на фоне других муниципальных образований региона. При этом степень подробности анализа и формат представления выводов неоправданно варьируют по подразделам, единая логика изложения не выдерживается, имеет место перегруженность фактической информацией (в частности, о наличии и мощности учреждений социальной сферы, о проведённых мероприятиях), не имеющей значения для выводов.

Качество SWOT-анализа

SWOT-анализ представлен в разделах 1.2.8-1.2.9 Стратегии. В разделе 1.2.8 представлены «позитивные и негативные факторы» развития района в разрезе шести тематических блоков («население», «географическое положение», «экономика», «производство», «инвестиции» и «среда

проживания»). В разделе 1.2.9 приведены сильные и слабые стороны района в более традиционной отраслевой разбивке и внешние возможности и угрозы развития района в разбивке по уровням проявления (международный, общероссийский и региональный).

Положительной оценки заслуживает высокая степень проработанности SWOT-анализа, однако его структура нелогична. Например, так называемые позитивные и негативные факторы, отраженные в разделе 1.2.8, представляют собой беспорядочную мешанину сильных («заинтересованность населения в развитии территории», «наличие свободных для застройки земельных участков») и слабых («регрессивная половозрастная структура населения», «низкий уровень диверсификации экономической базы») сторон с возможностями («возможность привлечения кадров из соседних муниципальных районов и регионов России») и рисками («динамичное развитие других, более близких к Санкт-Петербургу, районов Ленинградской области, «оттягивающих» на себя трудовые и инвестиционные ресурсы») развития и в целом дублируют содержание раздела 1.2.9. Вдобавок представляется странной логика группировки этих факторов. Например, по разным блокам разведены «экономика», «производство» и «инвестиции», притом что вся социальная сфера, жилищно-коммунальная инфраструктура, градостроительные и средовые характеристики объединены в блоке «среда проживания».

Раздел 1.2.9 более сбалансирован, но и у него есть недостатки. Некоторые из них вызваны некритическим следованием рассмотренным выше Методическим рекомендациям Ленинградской области: в частности, выделены только внешние возможности и угрозы, а внутренний потенциал не нашёл отражения. Кроме того, не все позиции SWOT-анализа вытекают из содержания аналитического раздела, многие тезисы впервые возникают в SWOT-анализе (в частности, «низкий уровень социальной конфликтности», «наличие института сельских старост» - как сильные стороны района, «степень газификации сельских населенных пунктов недостаточна»,

«отсутствие благоустроенных пунктов отправления пассажиров в центрах поселений муниципального района» - как слабые стороны).

2.1.4. Качество сценариев социально-экономического развития

Рассмотрены три альтернативных сценария социально-экономического развития Тихвинского района: «инерционный» (вариант оперативного реагирования)», «инновационный» (прорывное развитие)» и «сбалансированное развитие (реалистичный)». Сценарии, в соответствии с Методическими рекомендациями Ленинградской области, описаны довольно детально, для каждого из них подробно рассмотрено влияние на различные аспекты жизни района и сформированы «индикативно-прогнозные показатели экономической и социальной эффективности». Присутствует даже SWOT-анализ сценариев развития.

Однако при всём при том сразу указано, что последний (реалистичный) сценарий соответствует реалистичному сценарию Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 г., и это подаётся как, по сути, единственный фактор его преимущества перед остальными сценариями. Он, таким образом, изначально «назначен» под выбор в качестве базового, и рассмотрение остальных сценариев заведомо лишено смысла. Критерии выбора базового сценария не приведены, хотя рекомендация введения таких критериев содержится в Методических рекомендациях Ленинградской области.

Указано, что «при выборе основного сценария стратегического развития учтены варианты демографического прогноза на долгосрочный период с опорой на варианты демографического прогноза», однако в действительности рассмотренные варианты демографического прогноза не соотнесены со сценариями социально-экономического развития, этот раздел автономен по отношению к остальным.

2.1.5. Качество системы целеполагания (направления развития, цели, задачи)

Качество формулировки главной цели

Главная стратегическая цель развития Тихвинского района сформулирована как «создание условий для комфортного и благополучного проживания людей путем повышения качества жизни к 2030 году на основе эффективного социально-ориентированного типа экономического развития». Такая же цель, с незначительными вариациями, присутствует в стратегиях ряда других муниципальных образований Ленинградской области и очевидно восходит к одному централизованно рекомендованному источнику (но не к рассмотренным выше Методическим рекомендациям Ленинградской области, где подобная рекомендация отсутствует). Это само по себе не лучшим образом характеризует подход к определению главной цели.

Кроме того, такая формулировка, даже если абстрагироваться от её «типового» характера, представляется недостаточно выверенной терминологически. Во-первых, она тавтологична: высокое качество жизни, по сути, и означает (наряду с прочим) комфортное и благополучное проживание людей и едва ли может трактоваться как средство его достижения. Во-вторых, формулировка не вполне ясна: в тексте Стратегии не разъяснено, что означает «эффективный социально-ориентированный тип экономического развития», и каким иным типам экономического развития он противопоставляется. И в целом методически некорректно включать в формулировку цели механизмы её достижения.

Внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач

Как таковых целей (за исключением главной) и задач в структуре Стратегии не выделено (как будет показано ниже, задачи вынесены в План мероприятий). Достижение главной стратегической цели обеспечивается путём реализации задач (мероприятий) (используется именно такая формулировка) по 7 направлениям (приоритетам), сгруппированным в 4

блока приоритетов, выделенных по «отраслевому» принципу. В рамках каждого приоритета указаны задачи (мероприятия), которые варьируют по степени широты формулировок: от собственно мероприятий, носящих «точечный» характер («содействие строительству кемпинга в Тихвинском городском поселении», «содействие строительству межпоселкового газопровода ГРС «Тихвин» – д. Бор»), до задач, предполагающих комплекс действий по их решению («создание условий для развития предпринимательства, включая усиление конкуренции, привлечение частных инвестиций в сферу ЖКХ», «поддержка инициатив социального предпринимательства, создание инфраструктуры стимулирования развития субъектов социального предпринимательства»).

Применённый подход представляется не вполне логичным и затрудняет мониторинг и оценку реализации Стратегии. Включение непосредственно в «тело» Стратегии конкретных мероприятий (в частности, мер по строительству и реконструкции конкретных «точечных» объектов) нарушает логику стратегического планирования; место таких мероприятий – в муниципальных программах и инвестиционных проектах. Есть проблемы и с логикой выделения приоритетов. Так, выглядит надуманным разнесение приоритетов «инвестиции в производство» и «новые рабочие места», поскольку новые рабочие места возникают, в том числе в результате инвестирования в производство.

Качество формулировок направлений, целей и задач

Как отмечено в разделе 2.6.2, формулировки задач существенно варьируют по широте охвата. Но это не единственный недостаток использованных формулировок.

Некоторые задачи сформулированы в логике достижения конкретных результатов («увеличение к 2030 г. объемов сельскохозяйственного производства в 1,5 раза в сопоставимых ценах», «обеспечение роста реальных денежных доходов на душу населения в 2018-2030 гг. в среднем на

5% в год, ориентировочно на 70% в сопоставимых ценах за весь плановый период»), что выделяет их из общего ряда.

Также в одном ряду соседствуют задачи инновационного характера («модернизация библиотек с расширением хранилищ и развёртыванием экспозиций библиотечного фонда», «содействие созданию объектов инновационной инфраструктуры (испытательные, инжиниринговые, сертификационные центры, центры компетенции)», «продвижение позитивного образа муниципального образования Тихвинский муниципальный район Ленинградской области») и задачи, характеризующие текущую деятельность органов местного самоуправления («разработка генеральных планов сельских поселений, актуализация, внесение изменений в действующий генеральный план Тихвинского городского поселения», «капитальный ремонт элементов улично-дорожной сети г. Тихвин», «содействие реализации общегосударственных стратегических мероприятий и решению задач экономического и социального развития Ленинградской области»).

Таким образом, отсутствует единый подход к формулированию целевых ориентиров развития района, что затрудняет мониторинг и оценку реализации Стратегии.

Соответствие системы целей и задач выводам анализа (в т.ч. SWOT-анализа)

Чёткое соответствие содержания приоритетов развития района выводам из анализа (в том числе SWOT-анализа) не прослеживается, хотя отдельные аспекты нашли отражение. Отчасти это связано с тем, что, как отмечено выше, в рамках SWOT-анализа не были сформированы возможности развития района, опирающиеся на его внутренние ресурсы.

2.1.6. Прочие содержательные аспекты документов стратегического планирования

Наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования

Приоритеты и задачи Стратегии сформулированы исключительно в логике полномочий по решению вопросов местного значения органами местного самоуправления. Однако там, где речь идёт о реализации инвестиционных проектов внешними инвесторами, мероприятия формулируются как «содействие» или «создание условий».

Учет в стратегии и/или плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий

Несмотря на то, что в разделе «Механизмы реализации Стратегии» указано, что в число основных участников процесса реализации Стратегии входят «наиболее крупные предприятия и организации муниципального образования», в системе приоритетов Стратегии нет следов учёта приоритетов развития предприятий, расположенных на территории района.

2.1.7. Качество контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования

Наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку стратегического планирования

Разделы Стратегии и План мероприятий, посвящённые контролю, мониторингу и оценке стратегического планирования, написаны весьма обобщённо-схематично. Указано, что «порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования Тихвинского района и подготовки документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования муниципального образования, определяются муниципальными нормативными правовыми актами». Однако соответствующие документы в открытом доступе не

обнаружены, за исключением актуализированного Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Тихвинского района и Тихвинского городского поселения.

Качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования

Целевые индикаторы социально-экономического развития Тихвинского района сгруппированы в Стратегии в 4 группы: «общие индикаторы развития», «развитие человеческого потенциала», «комфортная среда для жизни и работы» и «обеспечение экономического роста». Три последних группы соответствуют трём одноимённым блокам приоритетов развития района; блок приоритетов «повышение эффективности системы муниципального управления» соответствия в системе индикаторов не имеет.

Однако ниже уровня блоков приоритетов соответствие индикаторов целевым ориентирам (в данном случае - мероприятиям) не прослеживается. Это следует расценивать как негативный фактор, затрудняющий мониторинг и оценку реализации Стратегии.

Общее количество индикаторов крайне невелико – 22. Это упрощает процесс мониторинга реализации Стратегии, но не обеспечивает адекватность оценки её результативности по всему фронту задач. К сожалению, некоторые весьма показательные индикаторы, включенные в число «индикативно-прогнозных показателей экономической и социальной эффективности сценариев развития» (табл. 31), не вошли в число целевых индикаторов стратегии. Среди них – время, необходимое для регистрации предприятия малого и среднего бизнеса, фиксируемый объем туристских прибытий, реальные располагаемые денежные доходы населения, плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием.

Сами по себе индикаторы сформулированы корректно, соответствуют принципам SMART. Большинство из них содержится в системе

статистических показателей Росстата, что, при прочих равных условиях, облегчает организацию мониторинга реализации Стратегии.

Целевые значения индикаторов установлены на финальный год реализации Стратегии – 2030, а также на промежуточные 2020 и 2026 гг., что соответствует этапам реализации Стратегии.

В целом целевые значения индикаторов выглядят обоснованными и соответствующими логике сбалансированного развития района, однако целевые значения некоторых индикаторов на 2030 г. отличаются от значений аналогичных им индикативно-прогнозных показателей экономической и социальной эффективности базового (реалистического) сценария, приведённых в таблице 31 раздела «Сценарии стратегического развития Тихвинского района». К примеру, целевое значение показателя «оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в т.ч. микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями» в таблице 31 составляет 10 млрд руб., а в таблице целевых индикаторов – 5 млрд руб. Причины этих расхождений не пояснены.

Наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки

В Стратегии содержится указание на возможность её корректировки (актуализации). В части оснований и периодичности корректировки цитируются Методические рекомендации Ленинградской области. Однако этими общими рекомендациями всё и ограничивается, конкретные процедуры внесения изменений в Стратегию не указаны. Корректировка Плана мероприятий не оговорена вовсе.

2.1.8. Качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития

План мероприятий по реализации стратегии транслирует систему блоков приоритетов Стратегии, конкретизированных по задачам и этапам их

реализации. При этом задачи привязаны к муниципальным программам и их подпрограммам или основным мероприятиям (в самой Стратегии привязка муниципальных программ дана только на уровне блоков приоритетов).

Фактически именно в Плане мероприятий представлены стратегические задачи, отсутствующие в самой Стратегии. С другой стороны, в Плане мероприятий отсутствуют собственно мероприятия, которые в Стратегию, напротив, включены. Такой подход представляется нелогичным. Если бы в Стратегии вместо мероприятий в рамках приоритетов были представлены задачи, а в Плане мероприятий была представлена привязка этих задач к муниципальным программам и этапам реализации, соотношение Стратегии и Плана мероприятий было бы близким к оптимальному.

Таблицы целевых индикаторов социально-экономического развития района с их целевыми значениями, включённые в План мероприятий, полностью дублируют аналогичную таблицу из самой Стратегии.

Согласно Стратегии (раздел «Механизмы реализации Стратегии»), План мероприятий включает в себя, помимо прочего:

- цели и задачи социально-экономического развития Тихвинского района, приоритетные для каждого этапа реализации Стратегии;
- комплексы мероприятий и перечень муниципальных программ, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации Стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития Тихвинского района, указанных в Стратегии.

В действительности, хотя План мероприятий содержит указания на этапность реализации Стратегии и привязку муниципальных программ (и их подпрограмм и мероприятий) к задачам Стратегии, соотношение программ и этапов остаётся нераскрытым: неясно, на каких этапах будут реализованы какие из программ (подпрограмм), а также какие из целей и задач Стратегии приоритетны для какого этапа. Таким образом, задачу конкретизации (приоритизации) целей и задач Стратегии по этапам реализации Стратегии План мероприятий скорее заявляет, нежели решает.

2.1.9. Связь муниципальных программ с прочими документами стратегического планирования

Для системы стратегического планирования Тихвинского района характерна чёткая привязка муниципальных программ к приоритетам развития на уровне собственно Стратегии, а не Плана мероприятий. Реализация каждого блока приоритетов обеспечена конкретными муниципальными программами, числом от 2 до 6. При этом установлено соответствие муниципальных программ Тихвинского района муниципальным программам Тихвинского городского поселения (но не других поселений района) и государственным программам Ленинградской области.

Минус такого подхода заключается в том, что приоритеты раскрываются только на начальный этап реализации Стратегии, на который рассчитаны действующие программы. Кроме того, Стратегия в такой трактовке отчасти подменяет собой План мероприятий.

2.2. Выборгский муниципальный район (Ленинградская область)

Проанализированы и оценены следующие документы:

- «Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2025 года», утверждённая решением совета депутатов муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области № 91 от 09.12.2015 (далее по тексту раздела 2.2 – Стратегия);
- «План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2025 года», утверждённый постановлением администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области № 5978 от 18.12.2015 (далее по тексту раздела 2.2 – План мероприятий).

2.2.1. Степень согласованности с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации

Согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации (иными муниципальными образованиями)

Согласование содержания Стратегии с приоритетами развития Ленинградской области носит формальный характер. Так, блоки приоритетов Стратегии в целом соответствуют целям Ленинградской области (в соответствии с Методическими рекомендациями Ленинградской области проведено их сопоставление), но это скорее следствие общего отраслевого подхода к их выделению. При формировании системы сценариев социально-экономического развития, один из сценариев заявлен как соответствующий

базовому сценарию развития Ленинградской области – однако выбран был иной сценарий. Необходимо подчеркнуть, что это не является недостатком Стратегии; напротив, свидетельствует о самостоятельном поиске, когда региональные ориентиры принимаются во внимание, но не копируются механически.

На уровне отдельных задач район, вместе с тем, учитывает областные приоритеты. Так, в Стратегии Ленинградской области Выборг (городское поселение, входящее в Выборгский муниципальный район) фигурирует в качестве предполагаемого центра культурно-туристического развития в рамках реализации проекта «Сохранение и развитие малых исторических городов и поселений», и это отчасти предопределяет важную роль туристического направления в системе приоритетов муниципальной Стратегии.

Какая-либо процедура формального согласования Стратегии на областном уровне в тексте Стратегии не отражена.

В части горизонтальной согласованности для Выборгского района наиболее актуально согласование с Санкт-Петербургом, с территорией которого он непосредственно граничит. Стратегией предусмотрено «формирование совместного туристского продукта с Санкт-Петербургом, включение Выборга в межрегиональные туристские маршруты, создание единого туристско-рекреационного комплекса, интегрированного в межрегиональный туристский бизнес», что предполагает реализацию мер межрегионального и межмуниципального сотрудничества.

Одно из приложений к Стратегии содержит характеристику стратегических целей и целевых показателей развития ключевых документов стратегического планирования федерального и регионального уровней, включая Стратегию экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 г., с выделением приоритетов, имеющих прямое или косвенное отношение к Выборгскому району.

Соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации по осуществлению стратегического планирования

Как и Тихвинский район, Выборгский район следует Методическим рекомендациям Ленинградской области в основном в формальных аспектах, и зачастую буквальное следование рекомендациям (как, например, в компоновке SWOT-анализа) снижает качество документов стратегического планирования.

2.2.2. Уровень обеспечения общественного участия в стратегическом планировании

Наличие механизмов, обеспечивающих общественное участие в реализации документов стратегического планирования

В Стратегии в основном уделено внимание механизмам обеспечения общественного участия на этапе её реализации как составной части «комплексной системы стратегического управления». Институты гражданского общества включены в число «участников стратегического развития», предусмотрено проведение совместно с участниками стратегического развития круглых столов по обсуждению достигнутых результатов реализации Стратегии и наиболее острых проблем реализации. Само по себе «Расширение общественного участия в муниципальном управлении» представлено как одна из задач в рамках блока приоритетов «Муниципальное управление».

Что касается вопросов обеспечения общественного участия на этапе разработки документов стратегического планирования, то они очевидно должны присутствовать в отдельном документе, регламентирующем процедуру стратегического планирования. Однако такой документ в открытом доступе не обнаружен.

Проведение в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании

Взаимодействие с общественностью в ходе разработки Стратегии проводилось в основном посредством изучения и учёта общественного мнения. Так, при формировании аналитического отчёта проводилось анкетирование основных целевых групп участников стратегического планирования, включая представителей бизнеса и жителей района. Проект Стратегии был опубликован на сайте муниципального образования с приглашением к обсуждению. Информация о задействовании механизмов более активного привлечения общественности к разработке Стратегии не обнаружена.

По итогам разработки Стратегии при администрации муниципального образования образован Координационный совет по стратегическому развитию и инвестиционной деятельности, в задачи которого входит координация процесса реализации Стратегии, в том числе, привлечение организаций бизнеса и общественности к её реализации.

2.2.3. Качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития

Структура и качество анализа социально-экономического развития муниципального образования

Структура аналитического раздела Стратегии Выборгского района идентична структуре аналогичного раздела Стратегии Тихвинского района, и плюсы и минусы аналитических разделов обеих стратегий практически идентичны.

В структуре раздела видно стремление уйти от традиционного отраслевого принципа, но его не удалось полностью реализовать. Некоторые подразделы поименованы в логике оценки потенциала района в тех или иных

областях, но на нижнем уровне - это более или менее традиционный свод достижений по отраслям экономики и социальной сферы.

Раздел страдает от перегруженности ненужной в контексте анализа фактической информацией, вроде списка культурно-массовых мероприятий, проведённых в 2014 г., или таблицы основных сельскохозяйственных предприятий района с их адресами. Избыточная подробность одних подразделов контрастирует с абсолютной бессодержательностью в аналитическом плане других. Наиболее яркий пример последнего являет подраздел «Система управления в МО «Выборгский район»», состоящий из 17 строчек, цитирующих Устав района.

Вместе с тем достоинством аналитического раздела является тот факт, что по многим показателям приведено сравнение Выборгского района с другими муниципальными образованиями Ленинградской области.

Качество SWOT-анализа

SWOT-анализ в соответствии с Методическими рекомендациями Ленинградской области разбит на две таблицы: итоги анализа внутренней среды (сильные и слабые стороны) и итоги анализа внешней среды (возможности и угрозы). Выше уже отмечалась неправомерность сведения возможностей и угроз развития района только к факторам внешней среды. В целом часть, посвящённая сильным и слабым сторонам района, тщательно проработана и выполнена на высоком уровне, а часть, посвящённая возможностям и угрозам развития – гораздо слабее, особенно в отношении угроз.

Некоторые пункты выглядят откровенно курьёзно. Например, «необходимость синхронизации стратегического планирования на региональном уровне с соседним регионом – Санкт-Петербургом» почему-то отнесена к угрозам развитию района, хотя это совершенно нормальная ситуация для городских агломераций. Формулировка «Агломерационное развитие требует опережающего инфраструктурного развития (инженерной,

транспортной и социальной)» также не тянет на угрозу, хотя представлена в качестве таковой.

2.2.4. Качество сценариев социально-экономического развития

Обоснованность альтернативных сценариев

Рассмотрены четыре сценария социально-экономического развития района, выделенные, что редкость, исходя не из внешних условий, а альтернативных приоритетов развития: оперативное реагирование, умеренное развитие путем инноваций и диверсификации экономики, индустриальное развитие и форсированное инновационное развитие района как индустриально-транспортного и логистического центра. Каждый сценарий подробно представлен в разрезе сопряжённых с ним возможностей и рисков, необходимых внешних и внутренних условий для их реализации и значений показателей экономической и социальной эффективности. Сценарии соотнесены со сценариями развития Ленинградской области, Санкт-Петербурга и Российской Федерации, но не повторяют их.

Указано, что сценарии сформированы с учётом результатов анкетирования основных целевых групп участников стратегического планирования.

Обоснованность выбора базового сценария

Достоинство применённого подхода заключается уже в том, что из характеристики сценариев априори не был очевиден выбор базового (за исключением первого, явно «плохого»); недостаток – в том, что сравнительные преимущества базового сценария (а таковым стал сценарий индустриального развития), обусловившие его выбор, не сформулированы даже на качественном уровне.

Кроме того, формулировка «Администрацией МО «Выборгский район» определен сценарий стратегического развития «Индустриальный»» не отвечает духу стратегического планирования: право выбора базового

сценария не должно быть «узурпировано» исполнительным органом местного самоуправления, это функция всего местного сообщества.

2.2.5. Качество системы целеполагания (направления развития, цели, задачи)

Качество формулировки главной цели

Главная стратегическая цель развития Выборгского района представляет собой «типовую» цель стратегий муниципальных образований Ленинградской области и формулируется как «создание условий для комфортного и благополучного проживания людей путем повышения качества жизни на основе инновационного социально ориентированного типа экономического развития». От рассмотренной выше цели развития Тихвинского района её отличает только замена «эффективного» социально-ориентированного типа на «инновационный».

К недостаткам такой формулировки, отмеченным при анализе Стратегии Тихвинского района, можно добавить, что «инновационный социально ориентированный тип экономического развития» (что бы это ни значило) неочевидно коррелирует со сценарием индустриального развития района, выбранным в качестве базового.

Представлен также альтернативный вариант этой цели в форме лозунга: «Выборгский район – территория комфортного и благополучного проживания людей». Фактически - это одна из составляющих миссии района (две другие составляющие – «стратегическая приграничная территория с развитым транспортно-логистическим комплексом» и «центр развития загородного отдыха и рекреации»).

Внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач

Система целеполагания Стратегии нестандартна по меркам большинства стратегий российских муниципальных образований, но типична для стратегий муниципальных образований Ленинградской области.

Стратегия делится на четыре «блока приоритетов»: «ускорение экономического роста», «создание благоприятной среды для жизни и работы», «развитие человеческого потенциала» и «муниципальное управление». Внутри блоков приоритетов выделены «стратегические блоки», более или менее совпадающие с традиционными отраслями экономики и социальной сферы муниципального образования. Некоторые блоки, впрочем, сформулированы в логике «политик»: промышленная политика, жилищная политика, политика по развитию туристско-рекреационной инфраструктуры и привлечению туристов на территорию Выборгского района и др. Наконец, внутри стратегических блоков поставлены «приоритетные» (иногда – «ключевые») задачи.

В целом система блоков приоритетов, стратегических блоков и задач хорошо логически согласована. На нижнем иерархическом уровне можно отметить сочетание в рамках одного стратегического блока разнопорядковых задач, одни из которых подразумевают широкий комплекс мер, а другие сводятся к конкретным мероприятиям, но число таких проявлений несогласованности не критично.

В Стратегию также включён раздел «Стратегические направления развития транспортной инфраструктуры», содержащий краткое изложение Стратегии развития транспортной инфраструктуры муниципального образования «Выборгский район». Этот раздел весьма содержателен, но в структуре Стратегии занимает обособленное место, его связь со стратегическими блоками не установлена. Очевидно, транспортная стратегия района разрабатывалась автономно от собственно Стратегии и не была с ней должным образом интегрирована.

Качество формулировок направлений, целей и задач

По сравнению со Стратегией Тихвинского района рассматриваемая Стратегия характеризуется лучшей выверенностью формулировок элементов

системы целеполагания, нет такого разнообразия в подходах к формулированию задач.

Как минус можно отметить обилие задач, описывающих текущую деятельность органов местного самоуправления и не имеющих стратегического значения («организация и проведение мероприятий по мониторингу окружающей среды», «обеспечение пожарной безопасности территории», «ликвидация и реконструкция ветхого и аварийного жилищного фонда» и др.).

Некоторые задачи сформулированы попросту не вполне грамотно: «развитие благоустройства территории для проживания населения», «поддержка талантливой молодежи, в том числе спортивных мероприятий», что свидетельствует о недостаточной проработанности этого раздела Стратегии.

Соответствие системы целей и задач выводам анализа (в том числе SWOT-анализа)

Как и в случае со Стратегией Тихвинского района, чёткое соответствие системы приоритетов развития Выборгского района аналитическим выводам не устанавливается в силу невысокого качества раздела SWOT-анализа, посвящённого угрозам и возможностям развития района. Некоторые указанные возможности развития (например, «потенциал реализации комплексных программ развития и стратегических документов, направленных на развитие пригородных территорий Санкт-Петербурга, в основе которых реализация крупных инфраструктурных проектов») не нашли должного отражения в системе задач Стратегии.

2.2.6. Прочие содержательные аспекты документов стратегического планирования

Наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования

Приоритеты и мероприятия Стратегии сформулированы в логике полномочий по решению вопросов местного значения органами местного самоуправления. Задачи, выходящие за эти рамки, Стратегией не предусмотрены, что снижает её роль как общемуниципального ориентира развития.

Учет в стратегии и/или плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий

Представители крупных, средних и малых предприятий Выборгского района участвовали в анкетировании, проведенном в ходе аналитического этапа Стратегии. В SWOT-анализе в итоге были учтены возможности развития района, связанные с планами создания на его территории новых предприятий и транспортно-логистических комплексов и развития существующих производств.

В системе приоритетов и задач Стратегии (включая автономный раздел «Стратегические направления развития транспортной инфраструктуры») также представлены положения, свидетельствующие об учёте приоритетов развития немуниципальных предприятий и организаций. В частности, ряд инфраструктурных проектов в сфере транспорта обусловлен планами развития предприятий добывающей промышленности.

2.2.7. Качество контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования

Наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку стратегического планирования

Раздел «Механизмы реализации Стратегии» содержит описание не столько собственно механизмов, сколько направлений деятельности органов местного самоуправления в основном обеспечивающего характера (бюджетная политика, градостроительная политика, развитие системы информатизации, повышение эффективности муниципального управления).

Здесь же представлены и направления содержательного характера (инвестиционная политика, развитие муниципального сектора экономики), которые отчасти дублируют задачи Стратегии, представленные в соответствующем разделе.

В число «вопросов, обеспечивающих реализацию процессов управления» включены: «мониторинг и корректировка системы целевых индикаторов, мероприятий, проектов и программ реализации Стратегии на основе разработанной методики оценки эффективности, включая выявление возникающих проблем стратегического развития, оценку влияния рисков, адаптацию системы управления к изменениям внешней и внутренней среды». Однако сама упомянутая методика не представлена. Приведена только блок-схема мониторинга реализации Стратегии, включающая в себя квартальные и полугодовые отчёты о выполнении муниципальных программ, разработанных на основе Стратегии, годовой отчет об эффективности реализации целевых индикаторов Стратегии, а также «проведение совместно с участниками стратегического планирования круглых столов по обсуждению достигнутых результатов реализации Стратегии и наиболее острых проблем реализации».

Качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования

Целевые индикаторы социально-экономического развития МО «Выборгский район» делятся на «общие индикаторы развития», соотнесённые со Стратегией в целом, и три группы индикаторов, соотнесённые с тремя блоками приоритетов. На уровне стратегических блоков и ниже привязка индикаторов отсутствует.

Индикаторы в целом корректно сформулированы, разве что в некоторых случаях более уместны были бы относительные, а не абсолютные показатели. Большинство из них опираются на доступные данные официальной статистики, но присутствуют и отдельные относительно

нестандартные индикаторы, например, «время, необходимое для регистрации предприятия малого и среднего бизнеса», «общее количество посетителей района (туристы, рекреанты, экскурсанты)», «количество малых форм хозяйствования, получивших гранты на развитие деятельности».

Целевые значения индикаторов, помимо финального 2025 г., установлены только на 2020 г., что можно считать недостаточным для целей регулярного мониторинга. Обоснование выбора целевых значений не приведено, однако они соответствуют целевым значениям индикативно-прогнозных показателей экономической и социальной эффективности базового индустриального сценария развития района.

Наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки

Механизмы внесения изменений в документы стратегического планирования в Стратегии не указаны, приведённая блок-схема мониторинга реализации Стратегии содержит нераскрытые опции «выявление возникающих проблем реализации» и «выработка предложений для корректировки документов стратегического развития».

2.2.8. Качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития

План мероприятий содержит информацию о мероприятиях (в том числе программных), привязанных к задачам Стратегии с указанием сроков их реализации (де-факто – этапов Стратегии) и ответственных за выполнение. Противоречий между Планом мероприятий и Стратегией нет. Однако можно отметить, что почти все мероприятия отнесены, самое позднее, к 2018 г. Исключение – реализация мероприятий в рамках муниципальной программы «Развитие сельского хозяйства Выборгского района Ленинградской области», второй этап которой отнесён к 2018-2020 гг. Финальный же этап

реализации Стратегии (2021-2026⁴ гг.) в текущей версии Плана мероприятий отражения не нашёл.

Также в План мероприятий включена таблица целевых индикаторов социально-экономического развития района с их целевыми значениями, однако она, как и у Тихвинского района, полностью дублирует аналогичную таблицу из Стратегии.

2.2.9. Связь муниципальных программ с прочими документами стратегического планирования

Непосредственно в Стратегию включён раздел с информацией о муниципальных программах Выборгского района и городского поселения Выборг (но не других поселений района), утверждаемых в целях реализации Стратегии, и о государственных программах Ленинградской области, на основе которых будут сформированы новые муниципальные программы (или в которых предполагается участие района).

Муниципальные программы (в ряде случаев с указанием подпрограмм) поделены на реализуемые и предлагаемые к реализации и привязаны к блокам приоритетов Стратегии; государственные программы Ленинградской области приведены единым списком без привязок к содержанию Стратегии и без информации о предполагаемом формировании на их основе муниципальных программ.

Предлагаемые к реализации муниципальные программы отнесены к более поздним этапам реализации Стратегии. Их указание отчасти компенсирует отсутствие в Плана мероприятий информации о мероприятиях, запланированных на период после 2020 г.

⁴ В Стратегии временные рамки финального этапа указаны именно так, несмотря на то, что сама Стратегия рассчитана до 2025 г.

2.3. Городской округ город Воронеж

Были проанализированы и оценены:

- «Стратегический план социально-экономического развития городского округа город Воронеж на период до 2020 года», утверждённый решением Воронежской городской Думы № 147-III от 17.07.2010, с изменениями от 20.12.2017 (далее по тексту раздела 2.3 – Стратегический план);
- «План реализации Стратегического плана социально-экономического развития городского округа город Воронеж на период до 2020 года», утверждённый распоряжением администрации городского округа Город Воронеж № 818-р от 24.09.2013 (далее по тексту раздела 2.3 – План реализации);
- «Порядок разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа Город Воронеж», утверждённый постановлением администрации городского округа Город Воронеж № 880 от 25.11.2015 (далее по тексту раздела 2.3 – Порядок разработки Стратегии);
- «Порядок разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа Город Воронеж», утверждённый постановлением администрации городского округа Город Воронеж № 880 от 25.11.2015 (далее по тексту раздела 2.3 – Порядок разработки Плана мероприятий);
- «Положение о стратегическом планировании в городском округе город Воронеж», утверждённое решением Воронежской городской Думы № 85-IV от 16.12.2015 (далее по тексту раздела 2.3 – Положение о стратегическом планировании).

2.3.1. Степень согласованности с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации

Согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации (иными муниципальными образованиями)

За исключением цитирования нормы Закона № 172-ФЗ о согласованности долгосрочных целей, задач и направлений социально-экономического развития городского округа город Воронеж с приоритетами и целями социально-экономического развития Воронежской области и Российской Федерации, нормы, обеспечивающие согласование стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации Положением о стратегическом планировании не установлены.

В плане горизонтальной согласованности формирование эффективной Воронежской городской агломерации указано как один из векторов развития города, но этот вектор остаётся декларацией и не раскрыт в системе целей и задач Стратегического плана.

Соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации по осуществлению стратегического планирования

Стратегический план и План реализации были приняты до публикации Методических рекомендаций Воронежской области по их разработке. Однако последующие внесения изменений в эти документы не учитывали положения таких Методических рекомендаций. Ряд отмеченных ниже недостатков документов стратегического планирования могли бы быть преодолены в случае следования таким рекомендациям.

2.3.2. Уровень обеспечения общественного участия в стратегическом планировании

Наличие механизмов, обеспечивающих общественное участие в реализации документов стратегического планирования

В Стратегическом плане указано, что «важнейшим ресурсом качества управления является вовлечение в самоуправление гражданского сообщества» и «убежденность жителей в их сопричастности к развитию городского округа может стать эффективным ресурсом общественной активности». Однако инструменты, позволяющие перевести эти декларации в практическое русло, не предусмотрены. В Положении о стратегическом планировании упоминаются только механизмы, предусмотренные Законом № 172-ФЗ (общественное обсуждение и привлечение общественности к разработке документов стратегического планирования), но без их раскрытия.

Проведение в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании

Согласно официальной презентации Стратегического плана, в ходе его разработки было организовано общественное обсуждение миссии, целей Стратегического плана и документа в целом⁵. Формат проведённого обсуждения не раскрыт.

2.3.3. Качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития

Структура и качество анализа социально-экономического развития муниципального образования

Содержательно аналитический раздел Стратегии выполнен на достаточно высоком уровне. Основные показатели социально-экономического развития представлены в динамике, по многим из них

⁵ <http://mag.e-gorod.ru/upload/iblock/5c2/woogdjzqk.pdf>

приводятся сравнения Воронежа с другими городами Центрально-Чернозёмного района. К сожалению, раздел практически не структурирован, что затрудняет его восприятие.

Качество SWOT-анализа

SWOT-анализ построен в целом грамотно; несколько слабее раздел «Возможности», в котором имеются общие места (в частности, «участие городского округа в реализации федеральных и областных целевых программ»), неясные формулировки («формирование инновационной системы региона») и пункты, характеризующие скорее текущую ситуацию («существующий интерес национальных и иностранных инвесторов к отдельным видам экономической деятельности»).

Кроме того, отдельные пункты полностью или частично дублируют друг друга («Незначительны доля инновационных предприятий и их вклад в валовой региональный продукт» и «Неразвитость инновационной инфраструктуры» как слабые стороны; «Сокращение численности трудоспособного населения, увеличение демографической нагрузки на работающих» и «Дефицит и старение рабочих кадров» как угрозы развитию).

2.3.4. Качество сценариев социально-экономического развития

Обоснованность альтернативных сценариев и обоснованность выбора базового сценария

Сценарный блок в Стратегическом плане отсутствует, сценарии развития города не упоминаются.

2.3.5. Качество системы целеполагания (направления развития, цели, задачи)

Качество формулировки главной цели

Основная цель Стратегического плана сформулирована как «достижение высокого уровня и качества жизни жителей городского округа город Воронеж». Это корректная и достижимая цель.

Внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач

Основная цель разворачивается в систему стратегических целей. Их набор, приведённый в разделе 3 Стратегического плана, довольно нестандартен и отличается от традиционной отраслевой структуры: «стабилизация численности населения городского округа», «улучшение социальной структуры населения городского округа, преодоление бедности», «повышение качества городской среды обитания», «формирование благоприятной социальной среды» и пр.

Однако в Плане реализации Стратегического плана приведён иной, более традиционный набор целей, не бьющийся с целями, приведёнными в тексте Стратегического плана. Там же в рамках традиционного набора целей выделены задачи, которые, в свою очередь, развёрнуты в систему мероприятий.

Наряду со стратегическими целями, направлениями и задачами в Стратегическом плане указаны три «стратегических вектора социально-экономического развития» городского округа: развитие человеческого потенциала и формирование благоприятной среды обитания; формирование эффективной городской агломерации; инновационное развитие экономики, ее интеграция в российское и мировое пространство. Однако эти векторы не увязаны с целями и направлениями, причём, если развитие человеческого потенциала, формирование благоприятной среды обитания и инновационное развитие экономики хотя бы находят в них отражение де-факто, то задачи, нацеленные на формирование эффективной городской агломерации, в системе целей, задач и мероприятий в явном виде не представлены.

Качество формулировок направлений, целей и задач

Значительная часть задач Стратегического плана не носит стратегического характера и характеризует текущую деятельность органов местного самоуправления в рамках их обязанностей («замена изношенных тепло- и водопроводных сетей новыми», «проектирование и строительство транспортных развязок» и пр.).

Многие задачи сформулированы скорее как мероприятия, чем собственно задачи. Часто одной задаче соответствует только одно мероприятие, только задача сформулирована в более общем виде, а мероприятие – более конкретно (например, задаче «развитие инфраструктуры физической культуры и спорта» соответствует мероприятие «строительство школьных стадионов и спорткомплексов, открытых спортплощадок»).

Соответствие системы целей и задач выводам анализа (в том числе SWOT-анализа)

В целом задачи и мероприятия Стратегического плана коррелируют с выводами SWOT-анализа. Как исключение можно отметить, что в системе приоритетов Стратегического плана важное место занимают задачи повышения качества городской среды, в то время как в SWOT-анализе соответствующие проблемы и возможности развития не нашли отражения.

2.3.6. Прочие содержательные аспекты документов стратегического планирования

Наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования

Цели или задачи, выходящие за рамки вопросов местного значения муниципального образования, в Стратегическом плане отсутствуют.

Учет в стратегии и/или плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий

В Стратегическом плане нет положений, свидетельствующих об учёте приоритетов развития немunicipальных предприятий.

2.3.7. Качество контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования

Наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку стратегического планирования

Механизмам реализации в Стратегическом плане посвящен отдельный раздел, но механизмы контроля и мониторинга в нём описаны в крайне общем виде. По сути, указаны только органы, ответственные за мониторинг и контроль. В части мониторинга – это управление стратегического планирования и программ развития администрации, а в части контроля – Воронежская городская Дума и администрация городского округа город Воронеж.

Характеристика механизмов контроля и мониторинга реализации документов стратегического планирования представлена в Положении о стратегическом планировании и более детально в Порядке разработки Стратегии и Порядке разработки Плана мероприятий. В данных порядках указаны сроки проведения мониторинга и контроля (эти понятия не разделены) и ответственные за их проведение.

Недостатком такой принятой системы является разделение процессов мониторинга реализации Стратегии и мониторинга реализации Плана мероприятий (хотя в сущности, это одно и то же). В частности, предусмотрены различные формы ежегодного отчёта о результатах реализации Стратегии и ежеквартального отчёта о результатах реализации Плана мероприятий.

Методика оценки по результатам мониторинга не предусмотрена.

Также важно указать, что поскольку анализируемые Стратегический план и План реализации утверждены до принятия указанных порядков разработки документов стратегического планирования (даже их названия

отличаются от названий документов, регламентируемых указанными порядками), формально процедура их мониторинга не обязана соответствовать положениям, установленным данными порядками.

Качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования

В Стратегическом плане указаны индикаторы достижения стратегических целей, привязанные к данным целям (от 2 до 9 индикаторов на цель), и их целевые значения на 2005-2008, 2015 и 2020 гг.

Привязка индикаторов к задачам и (или) мероприятиям отсутствует, поэтому результативность Стратегического плана может быть оценена только в масштабе достижения стратегических целей. Приведено общее обоснование выбора индикаторов и их целевых значений (количественных характеристик), но без уточнения по конкретным индикаторам и целевым значениям. Имеются отдельные нестандартные индикаторы, отражающие специфику решаемых задач («ввод дополнительных ученических мест в общеобразовательных учреждениях в местах интенсивной жилой застройки»).

В Плане реализации индикаторы разделены на две группы, разнесённые по разным таблицам: собственно «целевые индикаторы Стратегического плана» и «показатели, характеризующие деятельность структурных подразделений администрации городского округа город Воронеж по достижению целевых индикаторов Стратегического плана». При этом состав индикаторов, включённых в План реализации, отличается от состава индикаторов, приведённых в Стратегическом плане – некоторые индикаторы, присутствующие в Стратегическом плане, отсутствуют в Плане реализации и наоборот. Целевые значения индикаторов в Плане реализации приведены для каждого года реализации Стратегического плана, начиная с 2012 г.

Наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки

Корректировка документов стратегического планирования регламентируется Порядком разработки Стратегии и Порядком разработки Плана мероприятий.

Как и в большинстве муниципальных образований, в принципе регламентирующих эту процедуру, в качестве основания для корректировки Стратегии используется общая формулировка «в случае необходимости при изменении внешних и внутренних факторов, оказывающих существенное влияние на социально-экономическое развитие городского округа». Корректировка Стратегии сама по себе является основанием для корректировки Плана мероприятий.

Решение о корректировке Стратегии принимается главой городского округа, но проект корректировки подлежит рассмотрению на координационном совете по стратегическому развитию городского округа город Воронеж и направлению в Воронежскую городскую Думу. Установлены сроки осуществления корректировки. В отличие от Стратегии, корректировка Плана мероприятий не предполагает рассмотрения на координационном совете и городской Думе и утверждается распоряжением администрации городского округа.

В целом эта схема логична, но она выиграла бы от более чёткой регламентации оснований для корректировки документов и указания пределов, в которых могут корректироваться Стратегия и План мероприятий.

2.3.8. Качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития

Хотя План реализации утверждён до принятия Закона № 172-ФЗ, в соответствии с которым План мероприятий по реализации Стратегии стал рекомендованным документом стратегического планирования, фактически он представляет собой аналог этого документа. Воронеж, таким образом,

стал одним из первых муниципальных образований, внедривших инструмент плана реализации стратегии как связующего звена между стратегическим и текущим планированием.

План реализации содержит мероприятия, привязанные к задачам Стратегического плана, с указанием сроков их реализации, ожидаемых результатов и ответственных за исполнение, а также индикаторы реализации Стратегического плана в привязке к стратегическим целям и с указанием целевых значений на каждый год реализации Стратегического плана.

Для подавляющего большинства мероприятий в качестве срока реализации указано: «весь период реализации Стратегического плана». Исключение составили только два мероприятия – «предоставление молодым семьям, являющимся участниками программ ипотечного кредитования, субсидий при рождении ребенка» (срок – 2015-2020 гг.) и «реконструкция стадиона «Чайка»» (2014-2016 гг.). Таким образом, роль инструмента приоритизации задач Стратегического плана План реализации, по сути, не выполняет.

2.3.9. Связь муниципальных программ с прочими документами стратегического планирования

Связь целей и задач Стратегического плана с муниципальными программами не установлена, хотя в Плане реализации некоторые мероприятия предполагают разработку тех или иных программ.

2.4. Лискинский муниципальный район (Воронежская область)

Анализ и оценка проводились в отношении следующих документов:

- «Стратегия социально-экономического развития Лискинского муниципального района Воронежской области на период до 2020 года», утверждённая решением Совета народных депутатов Лискинского муниципального района Воронежской области № 89 от 17.11.2011 (далее по тексту раздела 2.4 – Стратегия);
- «План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Лискинского муниципального района до 2020 года», утверждённый постановлением Администрации Лискинского муниципального района Воронежской области № 2529 от 21.12.2014 (далее по тексту раздела 2.4 – План мероприятий).

2.4.1. Степень согласованности с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации

Согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации (иными муниципальными образованиями)

Указано, что при разработке Стратегии учитывался весь комплекс действующих стратегических документов федерального, регионального и муниципального уровня, а главная цель и подцели Стратегии развития района соотносятся со стратегией социально-экономического развития Воронежской области до 2020 года. Однако это не более чем формальная оговорка, в действительности такая согласованность не прослеживается.

О согласовании стратегического планирования с другими муниципальными образованиями информации нет. Вместе с тем, в Стратегии представлен перечень стратегий и муниципальных целевых программ муниципальных образований Лискинского муниципального района.

Соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации по осуществлению стратегического планирования

Как и в случае с Воронежем, Стратегия была принята до публикации Методических рекомендаций Воронежской области и не соответствует в полной мере положениям, прописанным в таких Методических рекомендациях. Вероятно, в случае следования разработанным рекомендациям ряда недостатков Стратегии, которые будут отмечены ниже, удалось бы избежать.

2.4.2. Уровень обеспечения общественного участия в стратегическом планировании

Наличие механизмов, обеспечивающих общественное участие в реализации документов стратегического планирования

Указано, что в реализации Стратегии участвуют «предприятия, организации, индивидуальные предприниматели и физические лица». Ключевым принципом, определяющим построение механизма реализации Стратегии, назван принцип «баланса интересов», который подразумевает обеспечение соблюдения интересов граждан Российской Федерации, в том числе жителей муниципального района. Однако механизмы, обеспечивающие достижение такого баланса интересов, не раскрыты.

Из форм общественного участия в реализации Стратегии предусмотрено только включение представителей общественных организаций в состав Координационного совета по реализации основных стратегических направлений развития муниципального района.

Вместе с тем, в разделе с изложением системы мониторинга реализации Стратегии среди прочих составляющих мониторинга указан «мониторинг общественного мнения о реализации стратегии развития Лискинского муниципального района». Хотя процедура этого мониторинга

не раскрыта, само по себе планирование использования «обратной связи» в ходе не только разработки, но и реализации Стратегии, представляется существенным достоинством документа.

Проведение в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании

Информация о проведении в ходе разработки Стратегии мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании, не обнаружена.

2.4.3. Качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития

Структура и качество анализа социально-экономического развития муниципального образования

Аналитический раздел Стратегии перегружен несистематизированной избыточной информацией, например, о гербе и административно-территориальном делении района, геологическом строении его территории, почвенных ресурсах, об основных предприятиях района и их производственных показателях, размещении автозаправочных станций и пр.

Единая структура отраслевых подразделов анализа отсутствует. В некоторых подразделах содержится только общая характеристика ситуации в отрасли, в других – присутствует SWOT-анализ отрасли, в ряде случаев приведены приоритетные направления развития и ожидаемые результаты реализации Стратегии, что выходит за рамки задач аналитического раздела. Часть подразделов проиллюстрирована диаграммами и картосхемами, но в целом иллюстраций недостаточно. Все это усложняет восприятие текста аналитического раздела как единого целого.

К достоинствам аналитического раздела можно отнести сравнения Лискинского района с другими муниципалитетами Воронежской области по

некоторым социально-экономическим показателям, но, к сожалению, проведенное непоследовательно. Сам по себе анализ основных показателей (где он присутствует) выполнен достаточно качественно. Однако выводы раздела, лишь частично отражают приведённую в разделе информацию.

Качество SWOT-анализа

SWOT-анализ состоит из двух таблиц: в одной приведены сильные и слабые стороны развития Лискинского муниципального района, в другой – возможности и угрозы. Анализ сильных и слабых сторон проведен довольно детально и представлен в отраслевом разрезе. Некоторые положения (например, о транспортной доступности до областного центра) повторяются в разных отраслевых разделах. Встречаются очень общие формулировки, не раскрывающие потенциал района (например, «учреждения среднего профессионального образования» как сильная сторона района).

Также можно говорить о неполном соответствии SWOT-анализа аналитическому разделу. Например, в анализе состояния Лискинского района отсутствуют положения, касающиеся институционального потенциала района, хотя в SWOT-анализе этот потенциал отражён.

В таблице с изложением возможностей и угроз большинство формулировок весьма обтекаемы (например, «рост инвестиционной активности» как экономическая возможность). В угрозах, в свою очередь, местами указаны слишком глобальные проблемы (например, «рост инфляции и кризис мирового финансового рынка»). Некоторые формулировки не соответствуют понятию угроз внешней среды – например, «значительный износ существующих сетей водопроводов, скважин и водопроводных башен».

2.4.4. *Качество сценариев социально-экономического развития*

Обоснованность альтернативных сценариев

Описание сценариев социально-экономического развития района помещено в раздел «Механизмы реализации», то есть после формулирования стратегической цели и подцелей развития района, что представляется нелогичным.

Рассмотрены три основных сценария: инерционный (пессимистический), инновационный (оптимистический) и переходный (реалистический). Сценарии формально носят прогнозный характер, но единственным фактором, на который они опираются, является возможность или невозможность привлечения в экономику района значительных инвестиций. Описаны они на сугубо качественном уровне, какие-либо количественные оценки сценариям не сопоставлены.

Изложение сценариев нестандартно: инерционный и инновационный сценарии описаны довольно схематично, а переходный сценарий, выбранный в качестве базового, расписан подробно, с выделением этапов и основных стратегических направлений реализации Стратегии.

Обоснованность выбора базового сценария

Уже тот факт, что описание переходного сценария представлено наиболее развёрнуто и в отличие от описания остальных сценариев конкретизировано по направлениям и этапам, говорит о заведомой предопределённости выбора. Указано, что инерционный сценарий был сочтен бесперспективным, а инновационный не был выбран из-за слабого развития инновационной экономики и возможного «отклонения от прогнозных оценок развития ключевых по отношению к приоритетным отраслям мировых рынков». Однако эти выводы не пояснены и тем более не проиллюстрированы расчетными данными.

2.4.5. Качество системы целеполагания (направления развития, цели, задачи)

Качество формулировки главной цели

Главная стратегическая цель развития Лискинского муниципального района заключается в «обеспечении стабильно повышающегося качества жизни нынешних и будущих поколений на основе устойчивого экономического роста и наращивания преобразований в социальной сфере». Формулирование цели как процесса, а не результата, методически не вполне корректно. Однако достоинством формулировки является то, что использованное в ней понятие качества жизни далее раскрывается через систему показателей. К сожалению, эти показатели не вполне совпадают (хотя и пересекаются) с индикаторами Стратегии, приведёнными в разделе 3.4.

Наряду со стратегической целью сформулирована миссия района: «трансформация из исторически сложившейся индустриально-аграрной территории в современный многофункциональный комплекс, способный вывести Лискинский муниципальный район в лидеры экономического и социального развития среди районов Воронежской области, встроить в новейшие инновационные федеральные и региональные процессы и создать комфортную среду обитания для его жителей». Можно отметить, что в приведённых формулировках миссия скорее напоминает стратегическую цель, а стратегическая цель – миссию.

Внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач

Подраздел Стратегии, озаглавленный «Определение приоритетных направлений в развитии», в действительности направлений развития района не содержит, а в нем приведены только главная цель и подцели социально-экономического развития. Направления не вполне логично возникают в разделе, посвященном сценариям социально-экономического развития района, при описании переходного сценария развития, выбранного в качестве базового.

При этом не пояснено, каким образом подцели и направления соотносятся друг с другом. Задачи как таковые в Стратегии отсутствуют, но

появляются в приложении к ней – в так называемом плане действий по реализации Стратегии, который не совпадает с Планом мероприятий по реализации Стратегии.

В рамках задач в плане действий по реализации Стратегии выделены «запланированные действия органов власти на период 2011-2016 гг.», то есть, по сути, мероприятия. Задачи объединены в «разделы» – отраслевые блоки, которые не бьются ни с подцелями, ни с направлениями Стратегии. Для большинства задач указан «ожидаемый эффект от действий органов власти в цифрах» (в действительности - это описание ожидаемого результата, а не эффекта, и описание, проведённое в большинстве случаев на качественном уровне, а цифры присутствуют лишь в немногих задачах).

Таким образом, согласованность системы направлений, целей и задач в Стратегии отсутствует в принципе.

Качество формулировок направлений, целей и задач

В формулировании подцелей не прослеживается единая логика. Некоторых из них сформулированы довольно широко и многословно (например, «создание благоприятного социально-экономического и правового климата для предпринимателей и жителей района: совершенствование нормативно-правовой базы, формирование имиджа района, развитие рыночной и инновационной инфраструктуры, развитие системы получения и использования достоверной информации, превращение ее в реальную основу сплочения жителей района»), другие носят более «частный» характер (например, «увеличение числа малых предприятий и опережающее развитие уникальных и экспортно-ориентированных производств»).

При этом между подцелями много пересечений, некоторые фактически входят в состав других. Так, подцель «увеличение числа малых предприятий и опережающее развитие уникальных и экспортно-ориентированных производств» логично рассматривать как составную часть подцели «развитие

эффективного инновационного производства, комплекса сферы услуг, обеспечивающих интеграцию в региональную и федеральную экономику на базе роста инвестиций, создания новых рабочих мест, привлечения высококвалифицированных кадров».

Основные стратегические направления реализации Стратегии сформулированы более грамотно и лучше сбалансированы между собой, но, как отмечено выше, не прояснено их соотношение с подцелями.

Соответствие системы целей и задач выводам анализа (в том числе SWOT-анализа)

Система подцелей и стратегических направлений развития района, а также задач, представленных в приложении к Стратегии, не в полной мере «бьётся» с выводами SWOT-анализа. К примеру, в приведённых в рамках SWOT-анализа возможностях развития района значительное место уделено интенсификации потенциала местного агропрома («рост инновационной активности сельхозпредприятий вследствие развития спроса на конкурентоспособные продукты», «повышение привлекательности аграрных профессий за счет роста оснащённости, улучшения условий труда, развития сельской инфраструктуры»), но в системе задач Стратегии эта тема фактически не звучит. Такое положение отчасти является следствием отмеченной выше общей непроработанности целевого блока.

2.4.6. Прочие содержательные аспекты документов стратегического планирования

Наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования

Позиции, выходящие за рамки вопросов местного значения муниципального образования, в системах подцелей и стратегических направлений отсутствуют. Это, впрочем, объясняется отмеченной выше

высокой степенью генерализации подцелей и направлений при отсутствии в Стратегии целевых установок более низкого порядка (задач).

Учет в стратегии и/или плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий

В Стратегии при описании переходного сценария указано, что «развитие промышленного производства предусматривает активное внедрение механизмов социального партнерства во взаимоотношения органов власти и собственников крупных предприятий». Однако в системе подцелей, стратегических направлений и задач развития района нет явных следов учета приоритетов развития крупных предприятий.

2.4.7. Качество контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования

Наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку стратегического планирования

В Стратегии имеется раздел «Система мониторинга реализации стратегии», где в общих чертах изложены задачи и механизмы мониторинга. Это изложение поверхностно и не во всё корректно.

Так, среди составляющих мониторинга отдельно указаны «мониторинг индикаторов социально-экономического развития района» и «подведение итогов реализации основных стратегических направлений развития Лискинского муниципального района». Таким образом, фактически подтверждена отмеченная выше независимость системы индикаторов от направлений Стратегии. Между тем, индикаторы как раз и должны отражать степень продвижения по направлениям развития муниципального образования. В отрыве же от системы индикаторов, непонятно, каким образом (на основании чего), будут подводиться итоги реализации направлений Стратегии.

Качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования

Показатели реализации Стратегии (здесь они именуются индикаторами) в целом опираются на доступные статистические показатели, что при прочих равных условиях облегчает мониторинг Стратегии. Многие индикаторы имеют относительный (удельный) характер, что также является достоинством Стратегии.

В то же время среди индикаторов есть явно нерелевантные – например, «площадь муниципального образования» и «количество населённых пунктов». Целевые значения этих индикаторов установлены на текущем уровне, что выглядит так, будто район опасается, что его территорию будут резать. Но о подобных угрозах в Стратегии ничего не говорится. Явно устарел индикатор «количество квартирных телефонных аппаратов» – в условиях распространения мобильной связи он мало что говорит о реальном уровне телефонизации населения.

Некоторые индикаторы являются расчётными, но методика их расчёта не ясна. Так, «уровень потребления населением товаров и услуг (розничный товарооборот и платные услуги на душу населения)» мог бы быть весьма показательным социально-экономическим индикатором, но остаётся неясным, каким образом показатели розничного товарооборота и платных услуг увязываются в его структуре.

Как отмечалось выше, блоки, в которые объединены индикаторы, никак не соотнесены с системами подцелей и направлений Стратегии, что следует расценивать как существенный недостаток.

Целевые значения индикаторов в целом выглядят в меру амбициозными и достаточно реалистичными. Интересно, впрочем, что, например, по индикатору «доля тяжких и особо тяжких преступлений в общем числе преступлений» на 2012 г. запланирован рост по сравнению с 2010 г. и лишь затем плавное снижение. Такая целевая динамика выглядит странной даже с учётом реалистичной оценки ситуации (тем более, что

высокий уровень преступности не фигурирует в SWOT-анализе в числе основных проблем района).

Ещё один минус системы индикаторов – отсутствие указаний на то, в каких ценах (текущих или приведённых) приведены ценовые индикаторы.

Наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки

В числе составляющих мониторинга реализации Стратегии указана «подготовка Координационным советом по реализации стратегических направлений развития ежегодной оценки реализации стратегии социально-экономического развития района и предложений по внесению корректив в стратегию, муниципальные целевые программы и проекты». Однако механизм оценки и основания для внесения корректировок на её основе не раскрыты.

2.4.8. Качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития

То, что размещено на портале ГАИС «Управление» в качестве Плана мероприятий, представляет собой таблицу конкретных «точечных» мероприятий (главным образом, по строительству и реконструкции различных объектов), расписанных по срокам и объемам финансирования и разбитых на отраслевые блоки. Фактически – это адресная инвестиционная программа на 2014-2020 гг., которая к тому же никак не соотнесена с текстом Стратегии.

Даже с учётом крайней расплывчатости характеристики данного типа документов стратегического планирования в Законе № 172-ФЗ, данный документ полноценным Планом мероприятий по реализации Стратегии считать нельзя.

2.4.9. Связь муниципальных программ с прочими документами стратегического планирования

В Стратегии приведён подробный перечень действующих муниципальных программ как Лискинского района, так и муниципальных образований Лискинского района. Однако эти программы не привязаны к целевым ориентирам Стратегии и не охватывают этапы реализации Стратегии, выходящие за среднесрочный горизонт планирования.

2.5. Город Набережные Челны (Республика Татарстан)

В ходе анализа и оценки рассмотрены следующие документы и материалы:

- «Стратегия социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны до 2021 года и на период до 2030 года», утверждённая решением муниципального казенного учреждения «Городской совет муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан» № 7-6 от 07.04.2016 (далее по тексту раздела 2.5 – Стратегия);
- «План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны до 2021 года и на период до 2030 года», утверждённый постановлением Исполнительного комитета муниципального образования город Набережные Челны № 5667 от 27.10.2016 (далее по тексту раздела 2.5 – План мероприятий);
- «Порядок разработки, корректировки, общественного обсуждения, мониторинга и контроля Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны», утверждённый постановлением Исполнительного комитета муниципального образования город Набережные Челны № 187 от 21.01.2016 (далее по тексту раздела 2.5 – Порядок разработки Стратегии);
- «Порядок разработки, корректировки, общественного обсуждения, мониторинга и контроля План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны», утверждённый постановлением Исполнительного комитета муниципального образования город Набережные Челны № 187 от 21.01.2016 (далее по тексту раздела 2.5 – Порядок разработки Плана мероприятий);

- обосновывающие материалы к Стратегии: раздел «Материалы Стратегии» на официальном сайте города Набережные Челны (<http://nabchelny.ru/page/260>).

2.5.1. Степень согласованности с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации

Согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации (иными муниципальными образованиями)

Стратегия не копирует буквально приоритеты Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан, за исключением, разве что, раздела с изложением сценариев развития. При этом на уровне механизмов реализации предусмотрено согласование деятельности органов местного самоуправления по решению задач Стратегии с деятельностью органов государственной власти Республики Татарстан.

В самой Стратегии и в обосновывающих материалах к Стратегии подробно прописаны механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках Нижнекамской агломерации. В частности, в аналитическом разделе (вынесенном за рамки Стратегии) присутствует раздел, посвящённый возможным инструментам развития городской агломерации, в том числе с использованием механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства⁶.

Соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации по осуществлению стратегического планирования

⁶ <http://nabchelny.ru/page/271>

Стратегия не в полной мере следует Методическим рекомендациям Республики Татарстан. Так, в ней отсутствуют рекомендуемый раздел с оценкой финансовых и иных ресурсов, необходимых для реализации Стратегии, а также показатели достижения целей социально-экономического развития (они присутствуют только в Плане мероприятий). При этом, если отсутствие оценки финансовых ресурсов не столь критично в силу трудновыполнимости рекомендации, то второе – существенный недостаток.

2.5.2. Уровень обеспечения общественного участия в стратегическом планировании

Наличие механизмов, обеспечивающих общественное участие в реализации документов стратегического планирования

В Стратегии отсутствует раздел с изложением механизмов её реализации, где могли бы излагаться, в том числе механизмы обеспечения общественного участия в реализации Стратегии.

Общественное участие в явном виде предусмотрено лишь на уровне отдельных задач Стратегии, в первую очередь решаемых в рамках базового элемента «городское пространство» (пример: «Активное вовлечение городских сообществ в решение вопросов благоустройства, архитектурного облика и колористических решений (исходя из приоритета удержания и привлечения качественного человеческого капитала). Проведение открытых конкурсов проектов и обсуждений»). Отдельные элементы общественного участия приведены также в подразделе «Инструменты государственного/муниципально-частного партнерства» в разделе «Механизмы реализации стратегии» на сайте города.

Проведение в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании

В ходе разработки Стратегии на различных этапах использовались разнообразные формы вовлечения общественности в процесс, в том числе нестандартные. В частности, проводились слушания, круглые столы с обсуждением проекта Стратегии, организационно-деятельностные игры с участием представителей бизнес-сообщества, НКО и общественности⁷ и пр. При анализе социально-экономической ситуации и разработке направлений развития города широко использовались социологические инструменты⁸.

В целом формат использования механизмов вовлечения общественности в процесс стратегического планирования в Набережных Челнах можно отнести к наиболее продвинутым в практике муниципального стратегического планирования в России.

2.5.3. Качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития

Структура и качество анализа социально-экономического развития муниципального образования

Как таковой аналитический раздел в собственно Стратегии отсутствует, но представлен на официальном сайте города Набережные Челны в разделе «Материалы стратегии»⁹. Размещённый на сайте аналитический отчёт имеет структуру, тяготеющую к отраслевой структуре. Анализируемые показатели социально-экономического развития рассматриваются в динамике с 2010 г., для характеристики ситуации в некоторых сферах используются данные социологических исследований. По ряду показателей город рассматривается на фоне Республики Татарстан; к сожалению, не приводятся сравнения Набережных Челнов с сопоставимыми городами страны.

В целом качество анализа находится на высоком уровне, но структура аналитического отчёта не вполне логична, что затрудняет его восприятие.

⁷ <http://www.tatar-inform.ru/news/2015/05/29/456964/>

⁸ См, например, <http://nabchelny.ru/page/263>, <http://nabchelny.ru/page/264>, <http://nabchelny.ru/page/269>

⁹ <http://nabchelny.ru/page/260>

Так, раздел «Структура экономики муниципального образования г. Набережные Челны и приоритеты её развития» вынесен за пределы раздела «Текущий уровень социально-экономического развития»; раздел с изложением приоритетных направлений социального развития муниципального образования «разбивает» аналитику; в автономный блок вынесен анализ проблем транспорта и т.п.

В самой Стратегии в разделе «Стратегический анализ» содержится отсылка к проведённому за рамками документа анализу, в результате которого были выявлены некоторые проблемы города и «макрофакторы, трансформирующие город» – то есть риски и возможности развития. Выявленные проблемы и возможности напоминают SWOT-анализ, но крайне сжатый и сведённый к общим формулировкам - «лозунгам» («импортозамещение и экспорт», «экономика новых технологий», «сила конкурентов», «слабость города» и пр.).

В самом по себе вынесении анализа за рамки Стратегии, как документа, нет ничего плохого. Однако при этом не должна страдать обоснованность включаемых в Стратегию выводов.

Качество SWOT-анализа

SWOT-анализ, как и аналитический отчёт в целом, присутствует только в разделе «Материалы стратегии» на сайте города¹⁰, при этом там он почему-то «запрятан» в раздел «Структура экономики», и найти его непросто. В самой Стратегии приведены только «отраслевые» SWOT-анализы применительно к тем или иным сферам жизни города, которые к тому же включены не в аналитический блок, а в описания целей Стратегии (в частности, в рамках блоков «городская культура» и «городское пространство»).

Качество SWOT-анализа, как интегрального, так и «отраслевых», довольно высокое (есть лишь точечные замечания к формулировкам

¹⁰ <http://nabchelny.ru/page/260>.

отдельных пунктов, в особенности в части возможностей развития), но неудачный формат его представления снижает впечатление. SWOT-анализ не выглядит как фундамент Стратегии, каковым он должен являться.

2.5.4. Качество сценариев социально-экономического развития

Сценарии развития города, как и многие другие элементы, не включены в состав Стратегии, с их изложением можно ознакомиться только на сайте города в разделе «Материалы стратегии»¹¹. На сайте указано, что Стратегия «разрабатывается в рамках уже принятой Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 г.», которая предполагает три сценария: инерционный, базовый и инновационный (оптимистический). Эти же сценарии механически транслируются и в Стратегию города, основания для их разработки не приводятся. Для каждого из них приведены целевые значения основных показателей социально-экономического развития: минимальные - для инерционного, средние – для базового и максимальные – для инновационного.

При этом, какой именно сценарий выбран, парадоксальным образом нигде не указано (в отличие от Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 г., где однозначно выбран базовый сценарий). Более того, в Плане мероприятий целевые значения показателей реализации Стратегии указаны для всех трёх сценариев. Это можно трактовать таким образом, что все три сценария рассматриваются в Стратегии как равновероятные. Но в таком случае непонятно, с опорой на какие целевые значения проводить мониторинг реализации Стратегии.

Отсутствие в тексте Стратегии развёрнутого представления сценариев развития города отчасти компенсируется характеристикой образа (видения) города в 2030 г., каждый пункт которого акцентирует тот или иной приоритет («центр инновационного и экономического роста», «энергосберегающий экогород», «город человеческого капитала и талантов»,

¹¹ <http://nabchelny.ru/page/274>

«туристический город», «цифровой и сетевой «умный» город-интерфейс» и пр.). Однако чрезвычайно высокий уровень амбициозности, заявленный в представленном стратегическом видении (не каждый даже столичный город способен за 15 лет реализовать все эти приоритеты), только обостряет дефицит подкреплённости анализом существующего потенциала и сценарных условий.

2.5.5. Качество системы целеполагания (направления развития, цели, задачи)

Качество формулировки главной цели

Главная цель Стратегии сформулирована как «обеспечение качества жизни нынешних и будущих поколений горожан на основе трансформации производств, предпринимательства и городского пространства».

В предложенной формулировке цель представляется достижимой и теоретически измеримой. К её недостаткам можно отнести включение в неё указания на механизмы достижения цели, что не вполне корректно. Притом это указание всё равно не полно, например, в нём отсутствует упоминание о повышении качества человеческого капитала, которое занимает важное место в системе целевых ориентиров Стратегии.

Внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач

Структурно Стратегия делится на 3 «базовых элемента»: человеческий капитал, экономика и городское пространство. В рамках каждого из базовых элементов выделяются «отраслевые блоки», в рамках которых, в свою очередь, ставятся (как правило) цели, формулируются «ключевые вызовы» и приоритетные задачи (направления).

В этом отношении структура не вполне последовательна, поскольку в одних случаях цели и приоритетные направления формулируются, в других – опускаются; применительно к одним блокам выделяются конкурентные преимущества (сильные стороны) города, применительно к другим –

отсутствуют. Вообще, формат описания блоков и их содержательное наполнение существенно варьируют, Стратегия из-за этого выглядит эклектичной, недостаточно согласованной.

По ряду блоков заявлены так называемые «флагманские проекты», представляющие собой реализацию тех или иных инновационных решений в соответствующих сферах, как правило, в области информационных технологий (городская платформа сервисной медицины, культурно-креативный кластер «МЕТРО», сетевая информационно-коммуникативная платформа «Рынок человеческого капитала» и пр.). Такой формат интеграции проектов в структуру Стратегии можно приветствовать.

Качество формулировок направлений, целей и задач

Формулировки направлений, целей и задач, как правило, нестандартны и отвечают местным особенностям. Их достоинство – минимум «общих слов», акцент на конкретику, подкреплённую анализом потенциала города. Недостаток – отсутствие единого подхода к формулированию целей и задач, затрудняющее восприятие Стратегии как единого целого.

Соответствие системы целей и задач выводам анализа (в том числе SWOT-анализа)

В силу упомянутой выше слабой структурированности и акцентированности аналитической части Стратегии система целей и задач выглядит недостаточно подкреплённой аналитически. Неясно, каковы причины выбора именно таких целевых векторов развития.

2.5.6. Прочие содержательные аспекты документов стратегического планирования

Наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования

Система целей и задач Стратегии не замыкается на вопросах местного значения городского округа Набережные Челны. Многие проекты в рамках достижения поставленных целей (городская платформа сервисной медицины, культурно-креативный кластер «МЕТРО» и пр.) предполагают вовлечение бизнеса, вузов, научного сообщества и пр. В этом смысле Стратегия действительно воспринимается как общегородской документ.

Учет в стратегии и/или плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий

Хотя прямо это и не заявлено, содержание раздела «Производственно-экономические возможности города» (в рамках описания базового элемента «Экономика») свидетельствует об учёте приоритетов развития ведущих предприятий города Набережные Челны.

2.5.7. Качество контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования

Наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку стратегического планирования

Непосредственно в тексте Стратегии механизмы контроля, мониторинга и оценки её реализации не указаны, они регулируются Порядком реализации Стратегии и Порядком реализации Плана мероприятий. При этом мониторинг и контроль реализации Стратегии отождествляются с мониторингом и контролем реализации Плана мероприятий, что правильно.

Таким образом, процедуры мониторинга и контроля Стратегии представлены в Порядке реализации Плана мероприятий. Указаны ответственные за подготовку и представление отчётности о ходе реализации Стратегии и Плана мероприятий, сроки представления отчётности. К Порядку реализации Плана мероприятий приложены формы отчёта о реализации Стратегии и внесения предложений по корректировке Плана

мероприятий. Форма отчёта о реализации Стратегии содержит исключительно информацию о плановых и фактически достигнутых за отчётный период значениях целевых индикаторов Стратегии.

К недостаткам Порядка реализации Стратегии и Порядка реализации Плана мероприятий можно отнести отсутствие смыслового разграничения понятий мониторинга и контроля реализации Стратегии. Также отсутствует методика оценки реализации Стратегии, хотя основания для корректировки Стратегии и Плана мероприятий (то есть процедуры, предполагающей предварительную оценку) приведены.

Кроме того, мониторинг реализации Стратегии объективно затруднён нечёткой привязкой целевых индикаторов к целям и задачам Стратегии.

Качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования

Показатели (индикаторы) социально-экономического развития в тексте Стратегии отсутствуют, несмотря на то, что Порядком реализации Стратегии предусмотрено их наличие. Они фигурируют только в Планах мероприятий и трактуются как «показатели плана мероприятий по реализации Стратегии», причём их целевые значения представлены в соответствии с тремя сценариями (инерционным, базовым и пессимистическим), которые в Стратегии также не упоминаются.

В Планах мероприятий показатели привязаны к целям Стратегии, однако набор и название этих целей не соответствуют в точности набору и названиям целей, указанным в Стратегии. Для ряда показателей неочевидна методика расчёта. Так, например, присутствует показатель ВТП (валового территориального продукта) без указаний на то, как рассчитывать его значение. По всей видимости, на территории Республики Татарстан установлена общепринятая для всех муниципальных образований республики методика расчёта ВТП. Однако её использование не даёт возможностей сравнивать показатели Набережных Челнов с показателями

муниципальных образований, расположенных в других субъектах Российской Федерации.

Наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки

Порядок корректировки Стратегии и Плана мероприятий определяется Порядком разработки Стратегии и Порядком разработки Плана мероприятий соответственно. Оба документа содержат открытый перечень оснований для корректировки Стратегии и Плана мероприятий и описание процедуры данной корректировки, предусматривающей, помимо прочего, общественное обсуждение.

Корректировка Стратегии, согласно Порядку разработки Стратегии, осуществляется путем подготовки проекта решения Городского Совета муниципального образования, в то время как корректировка Плана мероприятий, согласно Порядку разработки Плана мероприятий, осуществляется путем подготовки проекта постановления Исполнительного комитета муниципального образования. Такое разграничение представляется логичным в силу того, что План мероприятий – рабочий инструмент реализации Стратегии.

2.5.8. Качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития

Отсутствие противоречий между планом и стратегией социально-экономического развития

Структура Плана мероприятий в целом соответствует структуре Стратегии, но имеются и расхождения в части как формулировок отдельных целей и задач (в Плане мероприятий они, как правило, представлены более развёрнуто), так и набора задач в рамках достижения целей (в Плане мероприятий часть задач Стратегии по непояснённым причинам опущена, в основном внутри экономического блока).

Задачи раскрываются в Плане мероприятий в системе конкретных мероприятий, для каждого из которых указаны сроки выполнения, ожидаемые результаты, ответственные исполнители и государственные или муниципальные программы, в рамках которых эти мероприятия будут реализованы (в ряде случаев указано «без включения в программы»). «Флагманские проекты», представленные в Стратегии, частично инкорпорированы в систему задач Плана мероприятий, частично опущены.

Этапность реализации Стратегии присутствует в Плане мероприятий в неявном виде, через указания на сроки выполнения мероприятий. При этом большинство мероприятий рассчитаны на срок до 2020 г., за исключением мероприятий, предполагающих постоянную («текущую») деятельность (например, «обеспечить проведение регулярного мониторинга потребностей кадров малых и средних предприятий города», «проводить встречи, круглые столы, слушания на базе учреждений культуры», «обеспечить участие жителей в жизни города через общественные слушания и открытие новых площадок с целью обсуждения общественно значимых вопросов» и пр.) – для таких мероприятий в качестве срока выполнения указан срок реализации Стратегии. Таким образом, неясно, какие задачи, за исключением выполнения текущих работ, будут реализовываться на поздних этапах реализации Стратегии, и План в целом представляется несбалансированным.

2.5.9. Связь муниципальных программ с прочими документами стратегического планирования

При описании базовых элементов Стратегии в числе «основных решений» в ряде случаев упоминаются муниципальные программы (в частности, «Муниципальная программа развития инновационно-технологического комплекса») или просто «программы» без указания на статус муниципальных программ (например, программы «Развитие инноваций в архитектуре и градостроительстве», «Энергоэффективность»,

«Улучшение транспортной инфраструктуры города: вертикальные развязки, дороги, парковки» и др.).

В свою очередь, в Плане мероприятий муниципальные программы наряду с государственными программами поставлены в соответствие задачам Стратегии и мероприятиям в рамках задач.

2.6. Елабужский муниципальный район (Республика Татарстан)

Проанализированы и оценены следующие документы:

- «Стратегия социально-экономического развития Елабужского муниципального района Республики Татарстан до 2021 года и на перспективу до 2030 года», утверждённая решением Совета Елабужского муниципального района Республики Татарстан № 90 от 13.09.2016 (далее по тексту раздела 2.6 – Стратегия);
- «План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Елабужского муниципального района Республики Татарстан», утверждённый решением Совета Елабужского муниципального района Республики Татарстан № 90 от 13.09.2016 (далее по тексту раздела 2.6 – План мероприятий).

2.6.1. Степень согласованности с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации

Согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации (иными муниципальными образованиями)

Указано, что Стратегия разработана в соответствии с основными положениями Закона Республики Татарстан 15 марта 2015 года № 40-ЗРТ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года». Ссылки на республиканскую стратегию присутствуют также при изложении приоритетов развития района, но носят формальный характер.

Более существенное внимание уделено горизонтальному взаимодействию. В рамках Стратегии определено приоритетное развитие Елабуги как части Камской агломерации (недостаточное использование

сотрудничества и солидарности с другими районами республики указано в числе проблем района).

Одна из задач Стратегии сформулирована как «эффективная интеграция в межмуниципальное взаимодействие». Она предполагает ряд конкретных мероприятий по укреплению интеграции Камской агломерации, в том числе создание Центра Камской агломерации для принятия совместных решений по снижению экологических рисков, создание «Мозгового центра» для инициирования законодательных предложений, изменений и продвижения их на региональном уровне и др.

Вместе с тем, механизмы, обеспечивающее межмуниципальное взаимодействие в формате стратегического планирования, в Стратегии не представлены.

Соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации по осуществлению стратегического планирования

Стратегия не полностью соответствует Методическим рекомендациям по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан. С учётом высокого качества указанных Методических рекомендаций это следует расценивать как минус Стратегии.

Из наиболее заметных проявлений недостаточного внимания к Методическим рекомендациям можно указать на отсутствие сопоставления целей и задач муниципального района с целями и задачами, изложенными в Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан и на неопределённость целевых значений большинства целевых показателей, отражающих ожидаемые результаты реализации Стратегии.

2.6.2. Уровень обеспечения общественного участия в стратегическом планировании

Наличие механизмов, обеспечивающих общественное участие в реализации документов стратегического планирования

Раздел с изложением механизмов реализации Стратегии не содержит прямых указаний на подключение к процессу реализации и мониторинга общественности и иных немунципальных субъектов. Присутствует, вместе с тем, оговорка, что уполномоченный орган организует и обеспечивает открытость информации о процессе реализации Стратегии, результатах мониторинга и оценке ее реализации, а также *формирует механизмы обратной связи* с участниками реализации Стратегии.

Проведение в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании

Указано, что при разработке Стратегии учтены мнения и видения представителей власти и бизнеса, активных жителей города и района, сложившихся в результате проведения стратегических сессий и социологических опросов. В частности, некоммерческим партнерством «Институт социально-экономических исследований» в ходе разработки Стратегии были проведены опросы населения по темам «Удовлетворенность населения жизнью на территории Елабужского муниципального района», «Социально-экономическое самочувствие елабужан», «Качество муниципальных услуг» и др.

Результаты опросов были учтены при подготовке аналитического раздела Стратегии. Вместе с тем, об «активном» участии представителей общественности в разработке Стратегии информации нет.

2.6.3. Качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития

Структура и качество анализа социально-экономического развития муниципального образования

Аналитический раздел Стратегии решён в нестандартном ключе. За исключением необязательной преамбулы с описанием географического положения, природно-климатических условий и истории района, он представляет собой фактически развёрнутый SWOT-анализ. Структура аналитического раздела выстроена не по традиционному отраслевому принципу, а в разрезе основных конкурентных преимуществ и возможностей их использования, с одной стороны, и ключевых проблем района, с другой стороны.

В основе, тем не менее, всё равно лежат отраслевые блоки. Так, например, описание системы образования в районе приведено в подразделе о конкурентных преимуществах, поскольку «высокий образовательный потенциал» признан одним из таковых, а характеристика транспортной и коммунальной инфраструктуры – в подразделе о ключевых проблемах, так как в числе таких проблем названы «невысокий уровень качества инженерной коммунальной инфраструктуры» и «недостаточное развитие транспортной инфраструктуры». Такой подход можно оценить как остроумное решение, повышающее наглядность восприятия анализа. С другой стороны, такой подход, по сути, вынуждает маркировать отрасли целиком знаком плюса или минуса, а в условиях противоречивого развития тех или иных инфраструктур, когда плюсы уравнивают минусы, такой упрощающий подход не работает.

Несомненное достоинство аналитического раздела – наличие подраздела «Оценка достигнутых целей развития Елабужского муниципального района», где подведён итог реализации Программы социально-экономического развития Елабужского муниципального района на 2011-2015 годы.

К минусам же раздела можно отнести отсутствие сравнения района с другими муниципальными образованиями Республики Татарстан (или иных субъектов Российской Федерации). Имеются только данные о местах, которые район занимает в республике по ряду основных социально-экономических показателей (что, впрочем, тоже весьма наглядно).

Ещё один минус связан с тем, что нечётко разграничены собственно конкурентные преимущества и возможности их использования. Некоторые из возможностей представляют собой скорее констатацию существующих преимуществ (например, «узнаваемый бренд территории», «наличие собственных запасов ряда ресурсов», «высокое качество образования»). Угрозам же, возникающим в силу наличия проблем, внимания не уделено вовсе.

Качество SWOT-анализа

Несмотря на то, что, как отмечено выше, весь аналитический раздел решён в логике SWOT-анализа, по его итогам всё же сформулировано резюме, названное «Свод проблем и ограничений развития Елабужского муниципального района и возможные пути их решения». Фактически - это половина традиционного SWOT-анализа (без части о преимуществах и угрозах), структурированная по отраслям.

В целом при высоком уровне диагностики проблем к формулированию путей их решения есть существенные претензии. Во-первых, проблемы и пути решения не сопоставлены друг с другом однозначно, и неясно, на решение каких именно проблем нацелены предлагаемые варианты. Во-вторых, многие из предъявленных «путей решения» вряд ли могут быть сочтены таковыми. В большинстве случаев они не содержат элемента инновационности («развитие транспортно-логистической инфраструктуры», «повышение мотивации населения к здоровому образу жизни»), а то и просто характеризуют текущую деятельность органов местного самоуправления

(«обеспечение устойчивого функционирования жилищно-коммунального хозяйства», «привлечение финансовых ресурсов на территорию»).

Наконец, завершает аналитическую часть Стратегии анализ внешней среды (по трём направлениям: человеческий капитал, пространство; рынки, институты, инновации; природные ресурсы). Этот раздел невелик по объёму и написан весьма поверхностно и сумбурно, возможности и риски явно не выделены, а проговорены описательно. При этом среди прочего указаны слишком глобальные проблемы (например, «международная изоляция страны», «высокая волатильность мировой конъюнктуры на сырьевых рынках»).

2.6.4. Качество сценариев социально-экономического развития

Обоснованность альтернативных сценариев

Рассмотрены три сценария – базовый, оптимистический и инерционный. Оптимистический сценарий характеризуется динамичным ростом экономики района, инерционный – предполагает значительное влияние внешних факторов мировой экономики и невысокие темпы развития экономики самого района, базовый – предполагает стабильное, планомерное развитие экономики, с темпами роста, благоприятными для района. Иными словами, это стандартные «хороший», «плохой» и «средний» сценарии. При этом сценарии описаны не только на качественном уровне, приведены числовые индикаторы, отражающие реализацию Стратегии по трем сценарным вариантам до 2030 года, что следует расценивать как плюс.

Обоснованность выбора базового сценария

Поскольку один из сценариев изначально называется «базовый» теряется смысл выбора. Критерии выбора не приведены. По числовым индикаторам базовый сценарий занимает среднее положение между «оптимистическим» и «инерционным».

2.6.5. Качество системы целеполагания (направления развития, цели, задачи)

Качество формулировки главной цели

Стратегическая цель сформулирована следующим образом: «обеспечить эффективное функционирование и преумножение конкурентоспособного человеческого капитала в Елабужском муниципальном районе путем достижения сбалансированного социально-экономического развития и самодостаточности территории, высокого качества жизни населения, комфортности и безопасности для проживания, посещения и ведения бизнеса».

С одной стороны, отражённые в цели приоритеты в достаточной мере амбициозны и соответствуют современным трендам городского развития. С другой стороны, стремление включить в формулировку цели как можно больше позиций (в том числе характеризующих метод достижения цели) – не самое удачное решение, цель получается «обо всём и ни о чём».

Наряду со стратегической целью сформулирован лозунг (своего рода миссия района, хотя этот термин не используется) Стратегии: «Елабужский муниципальный район – «Древний город будущего»».

Внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач

Система целевых ориентиров Стратегии решена нестандартно. Стратегическая цель развернута в систему «целевых видений» Стратегии: «территория креативных, творческих людей с высокой культурой и аурой гостеприимства», «территория комфортного проживания, успешного ведения бизнеса и посещения», «самодостаточная территория с инвестиционно-благоприятным экономическим климатом и качественным туристическим продуктом» и пр. В системе целеполагания эти видения занимают место направлений социально-экономического развития, хотя и сформулированы в иной логике (ожидаемых результатов, а не целевых установок).

Можно указать на грамматические огрехи некоторых формулировок целевых видений (что значит «территория посещения»? посещения кем? что такое «аура гостеприимства?»), но надо признать, что эта система видений достаточно полно отражает комплексность характеристики района в будущем и адекватно раскрывает стратегическую цель.

В рамках каждого видения сформулирован ряд проблем, каждой из которых поставлена в соответствие задача. В рамках каждой задачи, в свою очередь, сформулирован (с указанием сроков и исполнителей) комплекс мероприятий – как «точечных», так и предполагающих постоянную деятельность в течение всего периода реализации Стратегии. Включение мероприятий непосредственно в Стратегию – неоправданный шаг, но с учётом высокой степени согласованности элементов системы целеполагания это не представляется серьёзным недостатком.

Качество формулировок направлений, целей и задач

Целевые видения, проблемы и задачи сформулированы грамотно и в единой логике. Можно только заметить, что в формулировке мероприятий наблюдается грамматический разнобой: большая их часть сформулирована как существительные («строительство спортивного зала единоборств», «привлечение населения к селективному сбору отходов»), но некоторые – как императивы («инициировать вопрос включения плана мероприятий по охране окружающей среды и переработке отходов производства в бизнес-план предприятий, открывающих производство на территории ЕМР», «возобновить работу дворовых добровольных народных дружин»). Отдельные мероприятия сформулированы как назывные конструкции, из которых не вполне ясно их содержание («гранты на социальную рекламу»).

Соответствие системы целей и задач выводам анализа (в т.ч. SWOT-анализа)

Представленные задачи чётко соответствуют выявленным в ходе SWOT-анализа ключевым проблемам района и возможным путям их решения.

2.6.6. Прочие содержательные аспекты документов стратегического планирования

Наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования

В Стратегии широко представлены задачи, выходящие за рамки вопросов местного значения, а в числе исполнителей мероприятий Стратегии фигурируют, в числе прочего, предприятия района, включая резидентов ОЭЗ «Алабуга», вузы района, учреждения здравоохранения и др.

Учет в стратегии и/или плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий

Стратегия в значительной мере опирается на развитие ОЭЗ промышленно-производственного типа «Алабуга». Особая экономическая зона представлена как одно из конкурентных преимуществ муниципального района в SWOT-анализе, а задачи, связанные с развитием предприятий ОЭЗ включены в систему задач и мероприятий Стратегии.

2.6.7. Качество контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования

Наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку стратегического планирования

В разделе «Механизмы реализации Стратегии» указаны организационные механизмы реализации Стратегии, предусматривающие, в частности, ежегодный мониторинг хода её реализации и обеспечение открытой информацией о ходе реализации. Отмечено, что мониторинг позволяет «отслеживать изменения, вносить корректировки и оценивать эффективность конкретных мероприятий, проектов и программ Стратегии»,

но его механизм приведён в самых общих чертах. Так, указано, что контроль за реализацией Стратегии осуществляет Уполномоченный орган на основе ежегодных отчетов о реализации Стратегии. В свою очередь, исполнительные органы района, организации и учреждения, ответственные за реализацию направлений Стратегии, ежегодно в установленный срок представляют в Уполномоченный орган отчеты о ходе реализации Стратегии.

Качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования

Индикаторы реализации Стратегии не вынесены в отдельную таблицу, а приведены в таблице с изложением проблем и задач Стратегии. Индикаторы привязаны к задачам, но не к мероприятиям. Лишь для некоторых индикаторов приведены целевые значения (иногда в формате значения на конец реализации Стратегии, иногда – в формате темпа роста за период реализации Стратегии). Некоторые индикаторы нестандартны и отражают специфику задач Стратегии, но в целом их система представляется недоработанной.

Наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки

Указано, что процедуру актуализации Стратегии необходимо проводить не менее одного раза в год, корректировку и обновление – один раз в три года. В то же время механизмы актуализации и основания для корректировки не приведены.

2.6.8. Качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития

План мероприятий полностью дублирует раздел Стратегии с изложением задач и мероприятий Стратегии. Это обеспечивает высокую степень связности Плана мероприятий и Стратегии, но не слишком

рационально. Как отмечено выше, не было никакой необходимости включать мероприятия с их исполнителями непосредственно в Стратегию, лучше было оставить их в Плане мероприятий. Соответственно, План мероприятий воспроизводит отмеченные недостатки соответствующего раздела Стратегии: слабую обеспеченность индикаторами реализации, нечёткость ряда формулировок мероприятий и пр.

2.6.9. Связь муниципальных программ с прочими документами стратегического планирования

Муниципальные программы не соотнесены со стратегическими направлениями Стратегии. Сроки реализации большинства программ ограничиваются 2016-2017 годами, из-за чего возникает вопрос о способах реализации Стратегии во второй половине срока ее действия.

2.7. Городской округ – город Барнаул (Алтайский край)

Проанализированы и оценены следующие документы:

- «Стратегия социально-экономического развития города Барнаула до 2025 года», утверждённая решением Барнаульской городской Думы № 234 от 19.12.2013 (далее по тексту раздела 2.7 – Стратегия);
- «План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Барнаула до 2025 года», утверждённый Постановлением администрации города Барнаула № 2027 от 02.10.2017 (далее по тексту раздела 2.7 – План мероприятий);
- «Порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации Стратегии социально-экономического развития города Барнаула и Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Барнаула» утверждённый Постановлением администрации города Барнаула № 1383 от 11.07.2016 (далее по тексту раздела 2.7 также – Порядок разработки Стратегии, Порядок).

2.7.1. Степень согласованности с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации

Согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации (иными муниципальными образованиями)

В Порядке разработки Стратегии отсутствуют нормы, регулирующие согласование муниципального стратегического планирования с субъектом Российской Федерации и с другими муниципальными образованиями. Там лишь воспроизведена формулировка Закона № 172-ФЗ о согласованности целей и задач муниципального управления и социально-экономического

развития города в рамках Стратегии с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

В то же время тема межмуниципального взаимодействия, как инструмента интеграционного развития в рамках Барнаульской агломерации, занимает важное место в Стратегии. Так, в SWOT-анализе «интеграционное развитие и межмуниципальное взаимодействие» указано как одна из возможностей развития города, а интеграционное развитие в рамках Ассоциации «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий» включено в число стратегических направлений развития города и предполагает активное межмуниципальное сотрудничество. Целевым индикатором реализации этого направления является количество реализуемых агломерационных проектов. Таким образом, «горизонтальное» согласование в ходе реализации Стратегии будет происходить де-факто.

Соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации по осуществлению стратегического планирования

Стратегия была принята до публикации Методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований Алтайского края. За период, прошедший с момента публикации указанных Методических рекомендаций, изменения в Стратегию, позволяющие повысить степень соответствия рекомендациям, не вносились. В то же время был принят Порядок разработки Стратегии, утверждение которого рекомендовано Методическими рекомендациями.

План мероприятий, в свою очередь, принят после публикации указанных Методических рекомендаций и в ряде формальных пунктов (структура Плана, названия разделов) следует им. Вместе с тем, некоторые важные содержательные рекомендации не выполняются, что ухудшает качество документа. В частности, в Плане мероприятий отсутствует привязка

целей и задач Стратегии к этапам её реализации, а муниципальных программ – к целям и задачам Стратегии.

2.7.2. Уровень обеспечения общественного участия в стратегическом планировании

Наличие механизмов, обеспечивающих общественное участие в реализации документов стратегического планирования

Порядком разработки Стратегии предусмотрено общественное обсуждение проектов Стратегии и Плана мероприятий. Общественное обсуждение проекта Стратегии согласно Порядку проводится в форме публичных слушаний, форма общественного обсуждения проекта Плана мероприятий не конкретизирована.

Иные формы общественного участия в стратегическом планировании (в том числе на этапе реализации Стратегии) не предусмотрены. Таким образом, фактически воспроизведены нормы Закона № 172-ФЗ, конкретизированы только формы и сроки проведения общественного обсуждения.

Проведение в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании

В СМИ отмечается, что в процессе обсуждения проекта Стратегии было рассмотрено более 50 предложений органов местного самоуправления, депутатов, общественности, жителей города и научных экспертов, и более трети из них были учтены¹². Неясно, тем не менее, каков был формат этого обсуждения, и на каком этапе разработки документа оно было запущено.

¹² <http://barnaul.bezformata.ru/listnews/sotcialno-ekonomicheskogo-razvitiya/16323122/>

2.7.3. Качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития

Структура и качество анализа социально-экономического развития муниципального образования

Аналитический раздел Стратегии довольно обширен. Традиционные отраслевые блоки (большинство из них именуется «Оценка состояния в сфере такой-то») скомпонованы в логике оценки потенциала города в различных сферах: экономического, инвестиционного, инфраструктурного потенциала, человеческого капитала. Большинство подразделов завершаются изложением основных проблем соответствующей отрасли. Следует отметить подраздел «Потенциал интеграционного развития», посвящённый развитию Барнаульской агломерации.

В целом в аналитическом разделе достигнут хороший баланс информативности и сжатости изложения, хотя содержательное наполнение блоков варьирует, и единый подход к их компоновке выдерживается не до конца.

Присутствует подраздел «Сравнительный анализ социально-экономического развития Барнаула и других крупных городов Сибири», однако он носит описательный характер: не хватает сравнительной таблицы, которая чётко указала бы место Барнаула на фоне сопоставимых городов. В то же время сравнительные таблицы по отдельным аспектам социально-экономического развития включены в другие подразделы аналитического раздела.

Качество SWOT-анализа

SWOT-анализ выполнен на высоком уровне и содержит много наблюдений, удачно обобщающих проведённый анализ и подчёркивающих местную специфику, а также учитывающих внешние факторы, воздействующие на развитие города. О детальном анализе макроэкономического контекста развития города свидетельствует, например,

включение в число угроз развитию города «формирования единого экономического пространства с Казахстаном» и «вступления в ВТО».

Отдельные слишком общие формулировки возможностей и угроз (например, «привлечение инвестиций в рамках государственно-частного партнерства в приоритетные отрасли экономики» как возможность развития, «неблагоприятная экономическая конъюнктура, рост безработицы» как угроза развитию) раскрыты в пояснениях к SWOT-анализу.

2.7.4. Качество сценариев социально-экономического развития

Обоснованность альтернативных сценариев

В Стратегии рассмотрены два прогнозных сценария социально-экономического развития города: инерционный (экстенсивный) и прогрессивный. Каждому сценарию соответствует свой набор прогнозируемых значений показателей социально-экономического развития города. Прогнозные значения в рамках инерционного сценария сформированы как экстраполяция существующих тенденций, в рамках прогрессивного сценария – с учётом экспертно определённых повышенных значений темпов экономического роста.

При внешней логичности, такой подход, тем не менее, имеет минусы. Фактически задаются не альтернативные сценарии действий, а сценарий «ничего не делать» и сценарий «что-нибудь делать». Соответственно, описание прогрессивного сценария включает изложение планируемых в его рамках действий, а описание инерционного сценария содержит только указания на значения показателей социально-экономического развития. При этом возможные развилки в направлениях деятельности (сделать ставку на развитие тех или иных отраслей, сфер экономики и пр.) не рассматриваются.

Обоснованность выбора базового сценария

Базовый сценарий в данном случае сформирован как усреднённый по отношению к инерционному и прогрессивному. Это упрощённый, но

методически корректный подход. Разработчики Стратегии избежали типичной «ловушки», когда сценарий, изначально именуемый базовым, задаётся наряду с другими, и тем самым теряется смысл выбора. При этом, однако, обоснование выбора такого сценария не приведено, это просто среднее между двумя крайностями.

2.7.5. Качество системы целеполагания (направления развития, цели, задачи)

Качество формулировки главной цели

Главной целью Стратегии является «формирование новой комфортной среды для жителей города, в которой есть все необходимое для семейного благополучия, здоровья, гармоничного развития личности и профессиональной реализации». Цель сформулирована грамотно и представляется достижимой.

Внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач

В Стратегии выделено пять стратегических направлений, внутри каждого из которых (за исключением пятого) выделены «основные приоритеты», носящие отраслевой характер. В рамках приоритетов, в свою очередь, сформулированы стратегические цели (сближаются, по сути, с традиционными «задачами»). Система логична и внутренне согласованна.

Качество формулировок направлений, целей и задач

Формулировки стратегических направлений и основных приоритетов не вызывают нареканий. На уровне стратегических целей встречаются отдельные неудачные формулировки, выдержанные в разной логике. Так, статус стратегической цели имеют как конкретные точечные действия («создание устойчивых внутригородских технологических и кооперационных связей предприятий крупного и малого бизнеса различных отраслей посредством создания бизнес-инкубатора производственного типа

(технопарка)), «создание колл-центров»)), так и достаточно комплексные целевые установки («сохранение демографического роста населения», «создание условий для развития внутреннего и въездного туризма, в том числе культурно–познавательного, лечебно–оздоровительного и школьного», «повышение качества услуг, оказываемых в сфере торговли»). Странным выглядит и сосуществование целей «создание условий для обеспечения доступного и качественного дошкольного образования, развития частного сегмента образовательных услуг» и «обеспечение доступного и качественного общего образования».

Соответствие системы целей и задач выводам анализа (в т.ч. SWOT-анализа)

Основные приоритеты и стратегические цели развития города хорошо соотносятся с выводами аналитического раздела, включая SWOT-анализ.

2.7.6. Прочие содержательные аспекты документов стратегического планирования

Наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования

Стратегия включает в себя приоритеты, выходящие за рамки вопросов местного значения муниципального образования, что является положительным моментом. Так, приоритет «развитие промышленности» включает стратегические цели «модернизация основных производственных фондов промышленных предприятий», «ускоренное развитие текстильного и швейного производства» и пр. Реализация стратегического направления - интеграционное развитие в рамках Ассоциации «Барнаульская агломерация интеграционного развития территории» – предполагает проведение многочисленных мероприятий межмуниципального характера.

Учет в стратегии и/или плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий

Отмеченное в предыдущем пункте включение в Стратегию стратегических целей, связанных с решением производственных задач ведущих предприятий, свидетельствует об учёте приоритетов их развития.

2.7.7. Качество контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования

Наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку стратегического планирования

Мониторинг и контроль стратегического планирования регулируются Порядком разработки Стратегии. Понятия мониторинга и контроля в Порядке не разграничены. Согласно Порядку, функции мониторинга и контроля реализации Стратегии и Плана мероприятий по реализации Стратегии возложены на комитет экономического развития и инвестиционной деятельности администрации города и органы местного самоуправления города по направлениям сферы их деятельности.

Нет указаний на систему целевых индикаторов, как основу мониторинга, и на формат оценки по результатам мониторинга. Не предусмотрена возможность подключения к мониторингу независимых организаций.

Качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования

Целевые индикаторы содержатся в самой Стратегии в таблицах, помещённых в разделы с описанием стратегических приоритетов, и в Плана мероприятий в сводной таблице, вынесенной в Приложение 1 к Плану (рекомендация выносить индикаторы в приложение содержится в Методических рекомендациях Алтайского края).

В Стратегии для индикаторов указаны базовое значение и целевые значения на 2017 и 2025 гг., в Плане мероприятий – также годовые целевые значения на период 2013-2019 гг. Между Стратегией и Планом мероприятий имеются расхождения в отношении числа индикаторов: в Стратегии их больше. Отдельные расхождения в целевых значениях индикаторов (к примеру, целевое значение показателя «охват детей дошкольного возраста всеми формами дошкольного образования» в Стратегии на 2025 г. составляет 78,3%, а в Плане мероприятий аналогичное значение уже в 2019 г. составляет 83,7%) вызваны, очевидно, тем, что в План мероприятий оперативно вносились изменения по ходу реализации Стратегии.

Целевые индикаторы сопоставлены только со стратегическими приоритетами. На уровне стратегических целей в рамках приоритетов индикаторы не установлены, несмотря на то, что многие цели (к примеру, «улучшение экологической обстановки в городе», «развитие потенциала внешней и межрегиональной миграции», «повышение уровня ресурсо- и энергоэффективности в сфере коммунального хозяйства») позволяют сформулировать индикаторы их достижения

Качество формулировок индикаторов находится на высоком уровне, их целевые значения представляются обоснованными.

Наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки

В разделе Стратегии «Система управления развитием Барнаула» указано, что Стратегия подлежит корректировке не реже 1 раза в 5 лет. Этот вопрос раскрыт в Порядке разработки Стратегии. Согласно Порядку, решение о корректировке Стратегии принимается главой администрации города на основании предложений комитета экономического развития и инвестиционной деятельности администрации города.

Указаны три основания для корректировки Стратегии: изменение законодательства Российской Федерации, корректировка долгосрочного

прогноза социально-экономического развития города Барнаула и результаты мониторинга и контроля реализации Стратегии. Корректировка Стратегии может служить основанием для корректировки Плана мероприятий. Однако характер учёта результатов мониторинга и контроля, позволяющий принимать решение о корректировке Стратегии и/ или Плана мероприятий, не раскрыт.

2.7.8. Качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития

Вопреки преобладающей практике План мероприятий представляет собой не таблицу, а текст, содержащий развёрнутое изложение основных приоритетов развития города с конкретизацией по целям, задачам, мероприятиям и ожидаемым результатам и даже с аналитической частью, которая для формата Плана мероприятий представляется избыточной.

Однако стратегические цели и задачи, указанные в составе приоритетов развития, не во всём совпадают с целями, указанными для тех же приоритетов в самой Стратегии, между Планом и Стратегией есть многочисленные противоречия. Так, в Стратегии выделены 17 приоритетов, сгруппированных в 4 направления, в Плана мероприятий приоритетов 16, и по направлениям они не разбиты. У некоторых приоритетов в Плана мероприятий по сравнению со Стратегией изменены названия («Развитие транспортной системы» вместо «Решения транспортных проблем»), другие – объединены («Развитие сферы услуг» и «Развитие торговли» – в «Развитие потребительского рынка»).

Также в Плана мероприятий нет привязки целей, задач и мероприятий к этапам реализации Стратегии.

2.7.9. Связь муниципальных программ с прочими документами стратегического планирования

В Приложении 2 к Плану мероприятий содержится Перечень муниципальных программ, действующих на территории города Барнаула (с

указанием сроков их реализации и ответственных исполнителей). К сожалению, указанные в перечне программы не привязаны к приоритетам и этапам реализации Стратегии.

2.8. Городской округ «Город Томск»

Были проанализированы и оценены следующие документы:

- «Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года», утверждённая решением Думы города Томска от № 224 от 27.06.2006, изменённая решением Думы города Томска от № 156 от 01.03.2016 (далее по тексту раздела 2.8 – Стратегия)¹³;
- «План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года», утверждённый постановлением администрации города Томска № 1088 от 18.10.2016 (далее по тексту раздела 2.8 – План мероприятий).

2.8.1. Степень согласованности с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации

Согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации (иными муниципальными образованиями)

Вертикальная согласованность носит в значительной степени формальный характер. По тексту Стратегии имеются отсылки к Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года с указанием на то, что Томская агломерация играет в системе её приоритетов ведущую роль, но не более того. Указано, что основой организационного механизма реализации Стратегии будет выступать в числе прочего

¹³ Стратегия представляет собой актуализированную версию Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2020 года, утверждённой решением Думы города Томска от 27.06.2006 № 224. Актуализация была обусловлена как объективной потребностью корректировки приоритетов развития города в зависимости от меняющихся внешних условий, так и необходимостью привести документ в соответствие с положениями Закона № 172-ФЗ и ряда других документов федерального и регионального уровня, принятых в период после 2006 г.

«документы стратегического и программно-целевого планирования федерального и областного уровней, которые комплексно связаны со Стратегией», но этот тезис не раскрыт.

В части «горизонтальной» согласованности в преамбуле Стратегии содержится отсылка к разрабатываемой Концепции социально-экономического и пространственно-территориального развития Томской агломерации. Направления данной концепции раскрыты в Приложении 1 «Приоритеты развития города Томска». В частности, предполагается «организация межмуниципального сотрудничества в целях реализации инвестиционных проектов, предусмотренных Концепцией развития Томской агломерации». Однако эта информация в контексте Стратегии носит скорее справочный характер, приоритеты развития Томска, предусмотренные Концепцией развития агломерации, не увязаны с приоритетами собственно Стратегии.

Кроме того, в качестве одной из возможностей развития города в рамках SWOT-анализа сформулировано «использование дополнительных ресурсов территориального развития на основе Томской агломерации». Томск как центр Томской агломерации заявлен одной из составляющих частей миссии города.

Соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации по осуществлению стратегического планирования

Стратегия не следует Методическим рекомендациям Томской области ни структурно, ни содержательно. В частности, в ней отсутствует рекомендованный прогнозный блок, нет деления на отраслевой и пространственный блоки.

Если игнорирование некоторых рекомендаций, на наш взгляд, идёт скорее на пользу Стратегии ввиду их спорности или некорректности, то в

других случаях – например, в части требований к аналитическому отчёту – следование Методическим рекомендациям повысило бы качество Стратегии.

2.8.2. Уровень обеспечения общественного участия в стратегическом планировании

Наличие механизмов, обеспечивающих общественное участие в реализации документов стратегического планирования

Согласно вводной части Стратегии, органы управления реализацией Стратегии «предпринимают действия по привлечению всех слоев городского сообщества к осуществлению мероприятий Стратегии». Кроме того, восприятие мероприятий Стратегии населением, бизнес-сообществом, экспертным сообществом указано в разделе «Мониторинг и реализация Стратегии» в числе оснований для корректировки и актуализации Стратегии.

Таким образом, можно говорить о наличии потенциальных возможностей для общественного участия в реализации Стратегии, но не более того, поскольку конкретные механизмы подключения местного сообщества к этому процессу не оговорены.

Проведение в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании

Информация о проведении в ходе разработки Стратегии мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании, за исключением публичных слушаний, не обнаружена.

2.8.3. Качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития

Структура и качество анализа социально-экономического развития муниципального образования

Аналитический раздел представлен в тексте Стратегии в сжатом виде: от 1 до 8 абзацев на раздел, минимум иллюстраций. Очевидно, полная версия

отчёта вынесена за рамки утверждённого текста Стратегии (что является вполне приемлемым подходом).

Структура раздела традиционная, «отраслевая». К сильным сторонам аналитического раздела относится наличие таблицы, в которой приведены значения основных показателей социально-экономического развития Томска в сравнении с другими областными центрами Сибирского федерального округа. Также приведены позиции Томска во влиятельных общероссийских рейтингах городов по качеству жизни, привлекательности и бизнес-активности. В отдельный раздел вынесены «глобальные вызовы современности», трактуемые как внешние условия, определяющие возможности и угрозы развития города.

К недостаткам можно отнести несбалансированность структуры раздела. Так, в отдельный, весьма подробный подраздел выделена характеристика строительного комплекса города, а, например, социальная сфера и качество городской среды Томска вовсе не нашли отражения в анализе.

Качество SWOT-анализа

SWOT-анализ выполнен на высоком уровне, сильные и слабые стороны чётко разведены с возможностями и угрозами, формулировки индивидуализированы, в них мало «общих мест», применимых к любому городу. Однако в силу того, что аналитический раздел в финальный вариант Стратегии вошёл в сокращённом виде, многие пункты SWOT-анализа не нашли соответствия в содержании аналитического раздела и выглядят недостаточно обоснованными. Это касается таких, например, сильных сторон города, как «сохранившийся исторический центр города с уникальной городской деревянной застройкой рубежа XIX – XX веков», «активность городского сообщества», таких недостатков, как «сверхконцентрация мест приложения труда и транспортных потоков в центральной части города», «изношенность коммунальной инфраструктуры» и др.

2.8.4. Качество сценариев социально-экономического развития

Обоснованность альтернативных сценариев

Сценарные варианты Стратегии приведены после изложения целей, задач и механизмов их реализации, что нетипично. Отсюда можно заключить, что в логике разработчиков Стратегии сценарии определяют не альтернативные целевые ориентиры, а последовательность и скорость достижения установленных ориентиров.

Это вполне логичный подход, но, к сожалению, он в данном случае не выдерживается. Из описания и даже названия сценариев (эволюционный и инновационный) очевидно, что каждый из них предполагает не разные темпы продвижения к достижению целей, но и фактически различный набор задач в рамках целевых векторов. При этом именно описание инновационного сценария (который и выбран в качестве базового) наиболее близко изложенному выше описанию ожидаемых результатов. Более того, и сформулированная миссия города «Город Томск в России – инновационный город», и направление «рост благосостояния населения на основе инновационного развития экономики» очевидно соответствуют только одному из представленных сценариев – инновационному.

Таким образом, возникает «логическая петля»: сценарии выглядят подогнанными задним числом под уже сформированную стратегию. Кроме того, не раскрыта связь сценариев с прогнозом социально-экономического развития и вообще с характеристиками внешних условий. Их описания даны сугубо качественно, без подкрепления количественными показателями.

Вместе с тем, само по себе подробное описание сценариев в разрезе каждого из направлений социально-экономического развития и с выявлением и представлением в обобщённом виде преимуществ и рисков каждого из них следует отнести к достоинствам применённого подхода.

Обоснованность выбора базового сценария

Аналогично, выбор базового сценария представляется изначально predetermined. Обоснование его выбора фактически не приведено, если не считать обоснованием слова «в рамках инновационного сценария предполагается ускоренное создание качественно новых характеристик городской среды».

2.8.5. Качество системы целеполагания (направления развития, цели, задачи)

Качество формулировки главной цели

Стратегическая цель социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» сформулирована следующим образом: «устойчивое повышение качества жизни томичей через:

- создание комфортных условий жизни в Городе Томске
- создание максимально благоприятных условий для развития бизнеса».

Содержательно цель логична и реалистична. В то же время методически не вполне корректно формулировать цель не как результат, а как процесс, а также включать в формулировку цели механизмы её достижения.

Внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач

Система направлений, целей («целевых векторов» в терминологии Стратегии) и задач Стратегии в целом согласована и внутренне взаимосвязана. Но эта согласованность – обратная сторона отсутствия в ней выделенных акцентов (приоритетов). По сути, в систему целевых векторов и задач равномерно «упакованы» все направления текущей деятельности администрации города Томска в соответствии с её полномочиями, определёнными законодательством. Из перечня целевых векторов и задач возникает впечатление инерционного вектора развития города, а не заявленного инновационного.

По сравнению с традиционным подходом система направлений, целей и задач значительно «укрупнена». Так, например, целевые векторы по широте охвата сближаются скорее с направлениями социально-экономического развития в традиционном понимании, а задачи – с традиционными целями. В целом выбранный масштаб соблюдается, но отдельные задачи всё-таки выглядят уже остальных, сближаясь по содержанию с мероприятиями – например, «социальная поддержка отдельных категорий граждан», «профилактика заболеваний», «развитие жилищного строительства».

Реализация большинства конкретных задач, не говоря о мероприятиях и проектах, вынесена за рамки Стратегии – в частности, в Приложение 1 «Приоритеты развития города Томска», где фактически содержится развёрнутый перечень основных проектов и мероприятий, намеченных к реализации в рамках Стратегии (в том числе в контексте развития Томской агломерации). Такой подход можно признать оправданным с учётом значительного горизонта стратегического планирования. Однако его минус заключается в том, что такое Приложение 1 плохо структурировано, а указанные в нём приоритеты развития города слабо привязаны к системе направлений, целевых векторов и задач Стратегии.

Небесспорным представляется также выделение в отдельный целевой вектор такого вектора как «эффективное управление муниципальными ресурсами», в рамках которого поставлены задачи «рациональное использование муниципальной собственности», «эффективный финансовый менеджмент» и «совершенствование системы управления Городом Томском». Это не столько самостоятельные задачи, сколько механизмы управления реализацией Стратегии в целом, сквозные для всей системы целей и задач.

Также нелогичным выглядит выделение такого целевого вектора как «повышение уровня жизни населения» с учетом того, что повышение качества жизни населения – это главная цель Стратегии в целом.

Качество формулировок направлений, целей и задач

В силу отмеченной выше «укрупнённости» Стратегии цели и задачи Стратегии сформулированы в обобщённом виде. Но если формулировки направлений и целевых векторов Стратегии нареканий не вызывают, то в системе задач не вполне корректно совмещены задачи, сформулированные как целевые установки (например, «повышение реальных доходов населения», «повышение инвестиционной привлекательности Города Томска», «обеспечение экологической и техногенной безопасности», «открытое информационное пространство»), и задачи, сформулированные как инструменты достижения целей («развитие промышленных парков», «поддержка инноваций и наукоемкого бизнеса», «благоустройство и «зеленое» строительство»). В результате задачи выглядят пересекающимися. В частности, развитие промышленных парков логично рассматривать как один из инструментов поддержки инноваций и наукоемкого бизнеса, нацеленного на повышение инвестиционной привлекательности города.

Соответствие системы целей и задач выводам анализа (в т.ч. SWOT-анализа)

В целом система направлений, целевых векторов и задач хорошо корреспондирует с выявленными в ходе анализа возможностями и угрозами развития города. Некоторые тезисы (например, использование агломерационного потенциала) не отражены в формулировках целей или задач, но присутствуют в описании ожидаемых результатов достижения этих целей (решения этих задач), что вполне нормально.

2.8.6. Прочие содержательные аспекты документов стратегического планирования

Наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования

Система целей и задач Стратегии не включает в себя цели (задачи), выходящие за рамки компетенции органов местного самоуправления муниципального образования. Ряд мероприятий и проектов такого рода упомянут, однако, в Приложении 1 «Приоритеты развития города Томска», но эта информация находится за рамками собственно системы целей и задач Стратегии.

Учет в стратегии и/или плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий

Приложение 1 к Стратегии «Приоритеты развития города Томска» содержит информацию о важнейших проектах предприятий и организаций города. Однако эти проекты не увязаны с системой целевых векторов и задач Стратегии и носят характер скорее справочной информации.

2.8.7. Качество контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования

Наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку стратегического планирования

В разделе II Стратегии указаны органы управления реализацией Стратегии.

В разделе VI Стратегии вкратце охарактеризована система контроля и мониторинга реализации Стратегии (оценка трактуется как составная часть мониторинга). При этом, однако, эти процессы чётко не разграничены, а конкретные их механизмы (процедуры, сроки, исполнители и т.п.) – не указаны. В частности, согласно Стратегии предполагается «оценка эффективности проводимых мероприятий и степени достижения ожидаемых результатов», но не ясна методика такой оценки, тем более, что ко многим задачам Стратегии категория эффективности в принципе неприменима.

Качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования

Можно отметить высокое качество системы показателей (индикаторов) социально-экономического развития, представленных в Стратегии. Каждому целевому вектору и каждой задаче поставлены в соответствие от одного до шести показателей. Все показатели корректно сформулированы, соответствуют принципам SMART, опираются на доступную статистику либо, в случае отсутствия адекватных статистических данных, предполагают использование социологических методик.

Отдельно выделены пять «индикаторов достижения стратегической цели», соотнесённых непосредственно со стратегической целью. Это также нужно расценивать как достоинство Стратегии.

Целевые значения для многих показателей сформулированы в виде не конкретного числа, а порогового значения с указанием «не более» или «не менее». В ряде случаев целевым значением служит величина прироста по отношению к базовому значению, или же его заменяет формулировка «положительная динамика» либо «отрицательная динамика». Такой дифференцированный подход свидетельствует о хорошей продуманности системы показателей и заслуживает высокой оценки.

Наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки

Согласно разделу VI Стратегии, «по итогам мониторинга органами управления Стратегией принимаются решения по корректировке выполнения плановых мероприятий с целью повышения их эффективности с точки зрения достижения долгосрочных стратегических целей развития муниципального образования «Город Томск»». Также указано, что система мониторинга и контроля предполагает, помимо прочего, «корректировку и актуализацию Стратегии в связи с полученными результатами, изменением внешних условий реализации Стратегии, восприятия мероприятий Стратегии

населением, бизнес-сообществом, органами местного самоуправления и органами государственной власти, экспертным сообществом».

Вместе с тем, как и в случае с мониторингом и оценкой как таковыми, остаются нераскрытыми механизмы принятия таких решений, в том числе механизмы учёта изменения восприятия Стратегии указанными субъектами.

2.8.8. Качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития

Документ, размещённый на портале ГАИС «Управление» под названием «План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития», представляет собой таблицу показателей реализации Стратегии с промежуточными и финальными целевыми значениями и с указанием ответственных за достижение значений целевых показателей. Фактически эта таблица дублирует таблицу, содержащуюся в тексте Стратегии. Единственное отличие (помимо указания ответственных исполнителей) заключается в том, что промежуточные значения начинаются в ней не с 2012 г., а с 2015 г. в силу того, что документ был утвержден в 2016 г.

По сути, План мероприятий представляет собой «сдвинутую» по срокам реализации выжимку из Стратегии. Какая-либо конкретизация (приоритизация) целей и задач по этапам реализации Стратегии в нём отсутствует. Не упоминаются в Плате мероприятий и муниципальные программы, хотя в самой Стратегии (Приложение 2) приведена информация об их разработке.

2.8.9. Связь муниципальных программ с прочими документами стратегического планирования

Стратегия содержит Приложение 2 «Информация о муниципальных программах муниципального образования «Город Томск», утверждаемых в целях реализации стратегии», где по каждому из выделенных целевых векторов приведена информация о муниципальных программах,

предназначенных к разработке в рамках реализации этого целевого вектора. Описания программ даны в общих словах, с разной степенью детализации, отражающей, очевидно, разную степень разработанности программ.

С учётом длительного горизонта планирования такой подход оправдан, однако данное Приложение 2 выиграло бы, если бы в нём была представлена более подробная информация о тех муниципальных программах, которые уже разработаны и утверждены и будут действовать в течение начального этапа реализации Стратегии.

2.9. Городской округ ЗАТО Северск (Томская область)

Были проанализированы и оценены следующие документы:

- «Стратегия социально-экономического развития ЗАТО Северск до 2030 года», утверждённая постановлением Администрации ЗАТО Северск № 3000 от 30.12.2015 (далее по тексту раздела 2.9 – Стратегия);
- «План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития ЗАТО Северск до 2030 года», утверждённый распоряжением Администрации ЗАТО Северск № 664-р от 28.04.2016 (далее по тексту раздела 2.9 – План мероприятий).

2.9.1. Степень согласованности с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации

Согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации (иными муниципальными образованиями)

Согласованность с региональным (а также федеральным) стратегическим планированием присутствует на уровне иерархии целей и направлений. В Стратегии приведена таблица с сопоставлением её целевых блоков с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегией социально-экономического развития Томской области.

Положения, свидетельствующие о горизонтальной согласованности, в Стратегии в явном виде отсутствуют, однако реализация различных проектов (в том числе инфраструктурных) в рамках Томской агломерации занимает важное место в системе направлений и мероприятий Стратегии. Синхронизация развития ЗАТО Северск со стратегиями г. Томска и Томского

района указана при описании 1 этапа реализации Стратегии, хотя и не включена в систему целевых ориентиров в качестве самостоятельного направления или задачи.

Соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации по осуществлению стратегического планирования

Структурно Стратегия полностью соответствует Методическим рекомендациям по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Томской области, за исключением отсутствия отдельного раздела с информацией о муниципальных программах (информация о реализуемых муниципальных программах представлена только в Приложении к Стратегии). Содержательно во многих отношениях Стратегия идёт дальше Методических рекомендаций, не буквально воспроизводя их, а, скорее, отталкиваясь от них, что является положительным фактором.

2.9.2. Уровень обеспечения общественного участия в стратегическом планировании

Наличие механизмов, обеспечивающих общественное участие в реализации документов стратегического планирования

Хотя в тексте Стратегии указано, что «организация эффективного взаимодействия общественности, бизнес-сообщества, органов государственной власти и местного самоуправления является важной составляющей успешной реализации Стратегии-2030 года», фактически из всех механизмов общественного участия в Стратегии внимание уделено только механизмам территориального общественного самоуправления. В разделе «Направление 2. Модернизация городской среды и инфраструктурное развитие» указано: «При волеизъявлении населения и при поддержке органов местного самоуправления ЗАТО Северск,

территориальное общественное самоуправление может существенно влиять на социально-экономическое развитие территории ЗАТО Северск, реализуя программные мероприятия развития территории ЗАТО Северск на последующие годы».

Проведение в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании

Информация о проведении в ходе разработки Стратегии мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании, не обнаружена.

2.9.3. Качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития

Структура и качество анализа социально-экономического развития муниципального образования

Аналитический раздел хорошо, хотя и неоригинально, структурирован (структура традиционная, «отраслевая») и в меру лаконичен, присутствует единая логика изложения. Большинство показателей описаны в динамике. В некоторых случаях приведено сравнение со среднеобластными показателями. Недостаёт сравнений с сопоставимыми городами, но это можно объяснить тем, что данные по ЗАТО (а Северск логично сравнивать именно с другими ЗАТО) в принципе труднодоступны.

Также к минусам аналитического раздела следует отнести отсутствие иллюстративного материала (диаграммы, графики), который повысил бы наглядность тезисов раздела и выводов с изложением основных проблем проанализированных сфер, которыми логично было бы завершать отраслевые параграфы (такowymi снабжён только раздел о развитии малого и среднего предпринимательства).

Достоинство раздела – наличие оценки результативности предыдущей программы социально-экономического развития ЗАТО Северск на 2012-2016 годы.

Качество SWOT-анализа

SWOT-анализ представлен в классической форме – разбит на четыре квадранта («сильные стороны ЗАТО Северск», «слабые стороны ЗАТО Северск», «потенциальные возможности» и «угрозы»).

В целом SWOT-анализ выполнен на высоком уровне. Слабее прочих выглядит раздел потенциальных возможностей, где присутствуют чересчур общие формулировки: «улучшение предпринимательского климата», «повышение эффективности управления собственностью ЗАТО Северск», «развитие эффективной инновационной среды» и пр. В части сильных и слабых сторон, как представляется, не полностью учтены результаты анализа. Так, например, выделенная в ходе анализа проблема несоответствия спроса и предложения на рынке труда не нашла отражения в SWOT-анализе.

2.9.4. Качество сценариев социально-экономического развития

Обоснованность альтернативных сценариев

Представлены два альтернативных сценария: «промышленная диверсификация и инновационное развитие» и «центр ядерных технологий». То есть сценарии заявлены как целевые тематические, и это плюс. Вместе с тем, первый сценарный де-факто всё же тяготеет к заведомо «хорошему» (предполагает диверсификацию экономики), а второй – к заведомо «плохому» (предполагает усиление монопрофильности ЗАТО).

Сценарии разобраны достаточно детально. Описаны основные факторы их реализации и требования, которые предъявляются к развитию городского округа. Также кратко рассмотрено влияние каждого из сценариев на жизнь района. Для каждого из сценариев приведены свои значения основных

социально-экономических показателей развития муниципального образования, однако разделение по сценариям дано не по всем показателям.

Обоснованность выбора базового сценария

Как ни парадоксально, но выбор базового сценария в Стратегии не сделан. В связи с этим неясно, по какому вектору планирует развиваться город, и, в частности, какие из альтернативных целевых значений социально-экономических показателей должны рассматриваться при мониторинге Стратегии.

При этом в преамбуле описания сценария «центр ядерных технологий» указано, что он «может рассматриваться как продолжение реализации базового сценария». Отсюда косвенно вроде бы следует, что базовым сценарием признан сценарий «промышленная диверсификация и инновационное развитие», но общую ситуацию это проясняет не сильно. В системе направлений реализации Стратегии присутствуют направления, соответствующие обоим описанным сценариям.

2.9.5. Качество системы целеполагания (направления развития, цели, задачи)

Качество формулировки главной цели

Стратегическая цель развития ЗАТО Северск – «создание условий для повышения качества жизни и достижения высокого уровня благосостояния населения на основе устойчивого развития экономики, сочетающей модернизацию действующих производств и появление новых лидеров инновационного экономического развития, превращение ЗАТО Северск в крупный производственный и научно-исследовательский центр ядерного комплекса Российской Федерации».

Цель представляется реалистичной, но чрезмерно перегруженной: фактически это две цели («социальная» и «экономическая»), упакованные в одну, да ещё и с указанием на методы достижения цели. Отметим, что

согласно Методическим рекомендациям Томской области цель рекомендуется формулировать кратко, с чем можно согласиться. Кроме того, из формулировки цели следует предпочтение сценария «центр ядерных технологий», что противоречит описанному выше.

Внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач

Определены 5 задач и 4 приоритетных направления развития ЗАТО Северск, но не указано их соотношение. Задачи, по сути, не играют роли в Стратегии, о них быстро забывают. Приоритетные направления, в свою очередь, делятся на структурные единицы, которые также названы направлениями, что создаёт путаницу. В рамках каждого направления «второго порядка» описаны группы мероприятий (некоторые из них также по тексту именуется направлениями). Отдельно описываются основные проекты в рамках направлений, их выделение можно расценивать как плюс.

В целом, за исключением терминологической неаккуратности, структура логична, однако «точечные» мероприятия логичнее было бы вынести за пределы Стратегии, отразив их в Плане мероприятий.

Качество формулировок направлений, целей и задач

Серьёзных нареканий к формулировкам направлений и мероприятий нет. Степень их конкретизации в целом соответствует их положению в иерархии целевых ориентиров Стратегии.

Соответствие системы целей и задач выводам анализа (в том числе SWOT-анализа)

В целом система приоритетных направлений и мероприятий Стратегии соответствует выводам анализа, в том числе SWOT-анализа, хотя акценты в указанной системе направлений и мероприятий расставлены иначе. В частности, потенциальные возможности города, выделенные в рамках SWOT-анализа, затрагивают почти исключительно экономику, в то время как

в системе приоритетных направлений существенную роль играют модернизация городской среды и социальных инфраструктур.

2.9.6. Прочие содержательные аспекты документов стратегического планирования

Наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования

Реализация приоритетного направления «обеспечение устойчивого экономического развития» предполагает реализацию ряда коммерческих проектов (строительство нефтеперерабатывающего и торфоперерабатывающего заводов в пос. Орловка, строительство промышленного парка ЗАТО Северск и пр.), явно выходящих за рамки муниципальной компетенции, что можно оценить положительно.

Учет в стратегии и/или плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий

Стратегия содержит задачи и мероприятия, направленные на развитие градообразующего предприятия – Сибирского химического комбината (АО «СХК»). Модернизация и повышение конкурентоспособности АО «СХК» – одна из задач в рамках приоритетного направления «Обеспечение устойчивого экономического развития».

2.9.7. Качество контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования

Наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку стратегического планирования

Как указано в разделе Стратегии «Система управления и мониторинга реализации Стратегии», задачи текущего контроля и мониторинга хода реализации Стратегии-2030 осуществляет рабочая группа, формируемая из сотрудников Администрации ЗАТО Северск. Таким образом, состав рабочей

группы заведомо ограничен сотрудниками муниципальной администрации, об общественном участии речь не идёт.

В то же время предусмотрено создание Координационного совета при Главе Администрации ЗАТО Северск, который «будет осуществлять взаимодействие с органами местного самоуправления и иными участниками реализации Стратегии-2030, мониторинг реализации Стратегии-2030, а также готовить предложения по внесению изменений в Стратегию-2030 и корректировке Плана мероприятий по реализации Стратегии-2030». Рабочая группа представляет Отчёт о результатах и ходе реализации Стратегии-2030 Главе Администрации ЗАТО Северск для последующего его рассмотрения на заседании Координационного Совета.

Эта организационная схема не вполне ясна, состав и полномочия её участников не конкретизированы. В целом в данном разделе воспроизводятся соответствующие положения Закона № 172-ФЗ без их наполнения конкретными механизмами, и о процедурах контроля, мониторинга и оценки можно получить лишь самые общие представления.

Качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования

Показатели мониторинга реализации Стратегии, почему-то названные «ожидаемыми результатами по приоритетным направлениям реализации Стратегии», представлены в привязке к приоритетным направлениям верхнего уровня (но не ниже). Как отмечено выше, у ряда показателей целевые значения даны в двух вариантах (для двух сценариев), что создаёт проблемы при мониторинге реализации Стратегии.

В целом формулировки показателей соответствуют принципам SMART, относительные (удельные) показатели преобладают над абсолютными, имеется баланс между показателями традиционными, базирующимися на данных официальной статистики, и менее стандартными, «заточенными» под специфику направлений Стратегии. Примеры последних

– «количество дополнительно устроенных парковочных мест на внутридворовых территориях», «доля муниципального недвижимого имущества (за исключением земельных участков), используемого для выполнения полномочий органов местного самоуправления».

Наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки

Указано, что на основе проводимого мониторинга реализации Стратегии принимается решение о необходимости корректировки и актуализации отдельных положений Стратегии либо Стратегии в целом. Процедура проведения оценки и основания для корректировки не раскрыты.

2.9.8. Качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития

Структура Плана мероприятий полностью соответствует структуре Стратегии. Более того, именно здесь указано соотношение между задачами и направлениями Стратегии, которое в самой Стратегии отсутствует. Для каждого направления указаны ответственные исполнители, причём среди них присутствуют и внешние по отношению к органам местного самоуправления субъекты. Также ответственные исполнители указаны для показателей (ожидаемых результатов) реализации Стратегии.

Сроки и этапы реализации и ожидаемые результаты Стратегии приведены в основном тексте. Приведена таблица с ожидаемой динамикой значений основных показателей. Целевые значения показателей в Плате мероприятий, как и в Стратегии, для ряда показателей даны в двух вариантах (для двух сценариев), что создаёт проблемы при мониторинге реализации Стратегии.

2.9.9. Связь муниципальных программ с прочими документами стратегического планирования

Указано, что муниципальные программы – неотъемлемый элемент механизма реализации Стратегии. В тексте Стратегии приведен перечень муниципальных программ в привязке к приоритетным направлениям. В Плане мероприятий указано, что по окончании срока действия муниципальных программ ЗАТО Северск, разработанных на период 2015-2020 годов, в План мероприятий будут включены муниципальные программы на следующий период.

2.10. Городской округ «город Якутск»

Проанализированы и оценены следующие документы:

- «Стратегия социально-экономического развития городского округа «город Якутск» на период до 2032 года», утверждённая решением Якутской городской Думы № РЯГД-21-3 от 25.11.2015 (далее по тексту раздела 2.10 – Стратегия);
- «План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа «город Якутск» на период до 2032 года», утверждённый распоряжением Окружной администрации г. Якутска № 1391р от 18.08.2016 (далее по тексту раздела 2.10 – План мероприятий);
- «Прогноз целевых показателей с этапами реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа «город Якутск» на период до 2032 года», утверждённый распоряжением Окружной администрации г. Якутска № 1391р от 18.08.2016;
- «Порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа «Город Якутск» и Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа «Город Якутск»», утверждённый постановлением Окружной администрации г. Якутска № 61п от 23.03.2016 с изменениями от 27.09.2017 (далее по тексту раздела 2.10 – Порядок разработки Стратегии и Плана).

2.10.1. *Степень согласованности с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований и соответствие методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации*

Согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации (иными муниципальными образованиями)

Согласно Порядку разработки Стратегии и Плана, Стратегия разрабатывается в целях «определения целей и задач социально-экономического развития городского округа "город Якутск", согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Республики Саха (Якутия)». Также указанным Порядком установлено, что «разработка и корректировка Плана мероприятий осуществляются при методическом содействии исполнительных органов власти Республики Саха (Якутия)» (для Стратегии требование такого методического содействия в Порядке разработки Стратегии и Плана не указано).

В части межмуниципальной согласованности какие-либо нормы не установлены. Стратегия содержит раздел «Территориально-пространственные элементы Якутской городской агломерации», где рассматриваются сценарии «формирования» агломерации, но в систему направлений и приоритетов Стратегии эти сценарии не встроены.

Соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации по осуществлению стратегического планирования

Ни Стратегия, ни План мероприятий не следуют Методическим рекомендациям Республики Саха (Якутия) ни в структурном, ни в содержательном отношении. К наиболее критичным упущениям можно отнести игнорирование рекомендаций относительно разработки сценариев социально-экономического развития, в частности, рекомендаций «выявления

наиболее существенных факторов, влияющих на состояние каждого из направлений социально-экономического развития муниципального образования, их структурирования, определения тенденций их изменений посредством использования различных методов прогнозирования» и «**обоснования** альтернативных сценариев будущего социально-экономической системы муниципального образования, **анализа** выбранных сценариев ... с позиции учета возможных противодействующих событий, **оценки рисков** их реализации».

Порядок разработки Стратегии и Плана также по ряду позиций (в частности, периодичность мониторинга) расходится с Методическими рекомендациями.

2.10.2. Уровень обеспечения общественного участия в стратегическом планировании

Наличие механизмов, обеспечивающих общественное участие в реализации документов стратегического планирования

Порядок разработки Стратегии и Плана не предусматривает механизмов общественного участия в реализации документов стратегического планирования. Более того, формы общественного участия в процессе разработки Стратегии ограничены общественным обсуждением подготовленного проекта документа, а в процессе разработки Плана мероприятий – не предусмотрены вовсе. Единственными субъектами, которые могут быть привлечены к разработке Стратегии, помимо органов местного самоуправления, согласно Порядку разработки Стратегии и Плана, являются «научные институты».

Проведение в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании

Единственным проявлением общественного участия в стратегическом планировании было общественное обсуждение проекта Стратегии в сети Интернет. Согласно протоколу общественного обсуждения, «по результатам общественного обсуждения никаких предложений не поступило».¹⁴

2.10.3. Качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития

Структура и качество анализа социально-экономического развития муниципального образования

Структура аналитического раздела Стратегии традиционная, «отраслевая». Значения основных показателей социально-экономического развития приведены в ретроспективных рядах. Минус раздела – отсутствие сопоставления Якутска с другими муниципальными образованиями (лишь по некоторым показателям приводятся позиции Якутска на фоне Республики Саха (Якутия)). Раздел завершается формулированием ключевых проблем социально-экономического развития города с подробным их раскрытием, однако большинство этих проблем не вытекают непосредственно из приведённого анализа.

Качество SWOT-анализа

SWOT-анализ приведён не в аналитическом разделе, а в разделе, посвящённом сценариям развития города, и позиционирован как «анализ факторов и условий, определяющих сценарии социально-экономического развития». Достоинство SWOT-анализа – корректное разведение сильных и слабых сторон, возможностей и угроз. Недостаток SWOT-анализа – наличие чересчур общих формулировок, применимых к любому муниципальному образованию (например, «реализация перспективных инвестиционных проектов» и «привлечение инвестиций за счёт реализации федеральных и республиканских проектов» - как возможности развития города; «рост

¹⁴ https://якутск.рф/press-tsentr/obyavleniya/?ELEMENT_ID=54784&sphrase_id=218940

глобальных финансовых, инвестиционных и социальных рисков» - как угроза развитию города), и формулировок, требующих конкретизации в плане контекста для сравнения (например, такие сильные стороны как «культурный центр республики» и «научный и образовательный центр» актуальны скорее в масштабе республики, нежели дальневосточного макрорегиона или страны).

Кроме того, SWOT-анализ слабо увязан с аналитическим разделом Стратегии. В частности, содержание квадранта с изложением слабых сторон города существенно отличается от перечня основных проблем социально-экономического развития города, выявленных по итогам анализа.

2.10.4. Качество сценариев социально-экономического развития

Обоснованность альтернативных сценариев

Сформированы три сценария развития города: инерционный, инфраструктурный и инновационный. Сценарии не подкреплены количественными параметрами и не увязаны с прогнозом социально-экономического развития, а описаны на сугубо качественном уровне.

При этом основания для выделения сценариев очевидно различны. Так, в качестве признаков инерционного сценария указаны «сохранение тенденций и сложившихся темпов роста основных социально-экономических индикаторов» и «проявление кризисных ситуаций в отдельных сферах и отраслях муниципальной экономики и социальной жизни», а два других сценария описаны в логике стратегического выбора в отношении ставки на те или иные отрасли. При этом специально подчёркивается, что инфраструктурный сценарий не предполагает строительства моста через реку Лена (что плохо увязывается с названием сценария), а инновационный – напротив, предполагает.

Обоснованность выбора базового сценария

Вопреки традиционному подходу, выбран не один, а два базовых сценария – инновационный и инфраструктурный. Основания для выбора не приведены, указано лишь, что эти сценарии необходимо признать «наиболее предпочтительными для устойчивого социально-экономического развития городского округа «город Якутск»». Каким образом город планирует маневрировать между двумя сценариями, противоречащими друг другу, остаётся непояснённым. Из описания приоритетных направлений можно предположить, что в целом город планирует развиваться по инфраструктурному сценарию, а при благоприятных обстоятельствах возможен переход к инновационному, но прямо это нигде не сформулировано.

2.10.5. Качество системы целеполагания (направления развития, цели, задачи)

Качество формулировки главной цели

Стратегическая цель социально-экономического развития города сформулирована как «достижение высокого качества жизни горожан на основе формирования и реализации экономического, научно-образовательного, культурного и инновационного потенциалов, комплексной модернизации городской среды и перехода на модель устойчивого развития».

При всей разумности акцентирования достижения высокого качества жизни выбранная формулировка представляется перегруженной указаниями на механизмы достижения цели. Кроме того, набор этих механизмов не бьётся с системой стратегических направлений, что логично было бы ожидать.

В развитие цели сформулированы 5 «стратегических характеристик» города в 2035 году – фактически, элементов стратегического видения города.

Внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач

Структурно внутри Стратегии выделяются четыре стратегических направления, каждое из которых раскрывается в системе «приоритетов». Эта структура в основе имеет отраслевой характер – названия приоритетов соответствуют основным отраслям экономики и социальной сферы. Однако их объединение в блоки (стратегические направления) менее стандартно. Так, выделены «экономическое» и «финансовое» направления, соответствующие экономическому и финансовому блокам (причём к последнему отнесена земельно-имущественная политика).

Каждый из приоритетов, в свою очередь, раскрывается в системе «целевых приоритетов», которые по своим формулировкам близки традиционным задачам. При этом в разделе 5.3 Стратегии по некоторым аспектам бессистемно возникают и собственно задачи, но их связь с целевыми приоритетами не прояснена. Также задачи появляются в Плане мероприятий, но они не совпадают с теми, которые поименованы задачами в Стратегии.

Выделение целевых приоритетов не вполне логично, многие фактически дублируют другие (например, «обеспечение устойчивого естественного прироста и управляемого миграционного прироста населения» и «регулирование роста общей численности населения») или включают в себя другие (в частности, «рациональное и качественное питание горожан» и «обеспечение высокого качества питания в учреждениях социальной сферы (школы, больницы) и системы общественного питания»). Некоторые близкие или даже аналогичные по смыслу целевые приоритеты разведены по разным направлениям. Например, «осуществление поддержки, продвижения и реализации инновационных проектов» отнесено к направлению «обеспечение растущих потребностей человека», а «поддержка, продвижение и реализация инновационных проектов» – к направлению «формирование эффективной бюджетно-финансовой основы».

Ко всему прочему, представление системы целевых ориентиров в Стратегии крайне противоречиво, чтобы не сказать, неряшливо. Названия

стратегических направлений и состав входящих в них приоритетов, приведённые на схеме (раздел 5.1), в таблице (раздел 5.2) и текстовой части (раздел 5.3), не совпадают. Раздел 5.3 вообще крайне слабо соотносится с приведённой ранее структурой. И ещё один вариант структуры, отличающийся от всех прочих, представлен в Плане мероприятий.

Качество формулировок направлений, целей и задач

Формулировки целевых приоритетов неравнозначны. Некоторые из них сформулированы как описания ожидаемых результатов, иногда с количественными ориентирами (в частности, «превращение городского округа в опорный пункт всей транспортной системы республики», «приобретение статуса культурной столицы северо-востока России», «увеличение продолжительности здоровой жизни населения на 10%», «доведение уровня благоустроенности городского жилищного фонда до 95%»), а другие – как характеристика текущей деятельности (например, «осуществление поддержки, продвижения и реализации инновационных проектов», «активное привлечение отечественных и иностранных инвестиций в муниципальную экономику», «создание благоприятных условий для развития культуры, духовности и нравственного здоровья горожан»).

Степень конкретизации целевых приоритетов существенно варьирует, отдельные формулировки неясны и напоминают скорее лозунги, чем подлежащие решению задачи (например, «становление труда как одного из основных способов самореализации способностей человека», «стимулирование роста научных знаний и научного мышления горожан»). Сверх того, как отмечено выше, их названия варьируют по тексту Стратегии.

Соответствие системы целей и задач выводам анализа (в том числе SWOT-анализа)

Наиболее содержательные выводы анализа, в том числе в части потенциальных возможностей развития, нашли отражение в системе направлений и целевых приоритетов развития города (с поправкой на общую неудовлетворительность изложения последних).

2.10.6. Прочие содержательные аспекты документов стратегического планирования

Наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования

Ряд задач («целевых приоритетов» в терминологии Стратегии) выходят за рамки вопросов местного значения городского округа, что оценивается положительно. Среди них – «превращение городского округа в республиканский центр обрабатывающей промышленности», «модернизация и инновационное развитие строительного комплекса и промышленности строительных материалов, обеспечение высокого качества строительных работ», «создание для горожан доступной и качественной системы образования на всех уровнях, для всех социальных и возрастных групп» и др.

Учет в стратегии и/или плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий

Содержание раздела Стратегии с раскрытием приоритетного направления «формирование конкурентоспособной муниципальной экономики на основе диверсификации, модернизации и инновационного развития производства» свидетельствует о, как минимум, частичном учёте приоритетов развития предприятий города и региона (в частности, в отношении предприятий алмазообрабатывающей отрасли). Минус – слабая согласованность заявленных в данном разделе приоритетов с общей системой направлений и целевых приоритетов Стратегии.

2.10.7. Качество контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования

Наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку стратегического планирования

Согласно Порядку реализации Стратегии и Плана инструментами мониторинга и контроля (эти понятия не разведены) реализации Стратегии являются ежегодная оценка эффективности реализации муниципальных программ и ежеквартальный мониторинг исполнения Плана мероприятий. Как соотносятся эти процедуры не указано, критерии оценки по итогам мониторинга также не установлены (в части оценки эффективности муниципальных программ содержится отсылка к методическим рекомендациям, разработанным уполномоченным органом).

Качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования

Показатели мониторинга реализации Стратегии не указаны ни в самой Стратегии, ни в Планах мероприятий, а утверждены одновременно с Планом мероприятий в составе Прогноза целевых показателей реализации Стратегии. Показатели привязаны к структурным единицам Стратегии верхнего уровня – стратегическим направлениям и не позволяют отслеживать реализацию конкретных целевых приоритетов и задач Стратегии. Целевые значения показателей установлены отдельно для трёх сценариев социально-экономического развития, несмотря на то, что выбраны были два из них.

Названия показателей не в полной мере следуют принципам SMART. Показатели порой слишком лаконично сформулированы и не подлежат однозначной интерпретации (например, «ремонт жилья», «огранка алмазов», «внутренний туризм»). Часто используются абсолютные значения там, где более уместны были бы относительные или удельные показатели (например, показатели «оборот малых предприятий», «ввод жилья», «въездной туризм», «количество молодёжи, занимающейся уличными экстремальными видами

спорта» и др.). Много отраслевых производственных показателей (вплоть до средней годовой яйценоскости кур-несушек и заготовки силоса и сенажа), малорелевантных в логике Стратегии.

Наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки

Порядок разработки Стратегии и Плана предусматривает корректировку Стратегии и Плана, однако основания для корректировки установлены нечётко.

2.10.8. Качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития

План мероприятий, по сути, не является планом мероприятий по реализации Стратегии. Он сведён к «голому» перечню стратегических направлений, приоритетных направлений и задач и не привязан даже к этапам реализации Стратегии. Вдобавок, представленная в Плане мероприятий структура направлений и задач отличается от структуры, представленной в Стратегии (точнее, от структур, представленных в разных разделах Стратегии).

2.10.9. Связь муниципальных программ с прочими документами стратегического планирования

Перечень муниципальных программ, принимаемых в рамках реализации Стратегии, утверждён одновременно с Планом мероприятий и Прогнозом целевых показателей как отдельный документ. Программы привязаны только к стратегическим направлениям и не отнесены к этапам реализации Стратегии. Подавляющее большинство программ заканчиваются в 2017-2019 гг., и за счёт чего будет обеспечиваться реализация Стратегии во второй половине срока её действия, не ясно.

2.11. Выводы из анализа документов стратегического планирования муниципальных образований

Проанализированные стратегии социально-экономического развития муниципальных образований и планы мероприятий по их реализации в целом достаточно успешно сочетают принципы, установленные Законом № 172-ФЗ, с традиционными подходами к стратегическому планированию, сформировавшимися в начале-середине 2000-х гг., в плане структуры стратегий, компоновки системы целей и задач, выбора индикаторов социально-экономического развития и прочих аспектов, не затрагиваемых указанным Законом.

Качество подготовки проанализированных документов с методической точки зрения существенно варьирует, о чём свидетельствует разброс полученных оценок, но можно говорить о сравнительно более или менее проблемных аспектах стратегического планирования, так или иначе проявляющихся почти в каждой стратегии из числа проанализированных.

Так, меньше всего проблем возникает, как правило, с компоновкой системы направлений, целей и задач и разработкой системы показателей реализации стратегии (пусть даже к отдельным формулировкам почти всегда есть претензии). Среди проанализированных стратегий отсутствуют те, где показатели социально-экономического развития не имеют привязки к системе целей и задач, хотя лет 10-15 назад такая ситуация была обычной. Правда, чаще всего привязка идёт только к верхнему иерархическому уровню, в результате чего порой смешиваются показатели, характеризующие непосредственный результат реализации того или иного конкретного управленческого действия (то, что в англоязычной традиции именуется *output*), и показатели, отражающие опосредованный эффект в изменении социально-экономического состояния муниципального образования от реализации комплекса механизмов (*outcome* в англоязычной традиции). Но это отчасти следствие ограниченности статистической базы, не позволяющей

полноценно осуществлять мониторинг решения задач на основе «нестандартных» показателей.

Разработчики муниципальных стратегий в целом неплохо овладели инструментом составления SWOT-анализа. Собственно аналитический отчёт часто уступает резюмирующему ему SWOT-анализу из-за несбалансированности и обилия ненужных сведений. Последнее – следствие того, что подразделы аналитического раздела стратегий, как правило, готовятся разными структурными подразделениями администрации, и при сведении текста не удаётся достичь их согласованности.

В свою очередь, наиболее проблемным в большинстве рассмотренных стратегий является сценарный блок. Чаще всего он грешит априорной заданностью базового сценария, назначенного для выбора из традиционной триады «инерционный (консервативный), инновационный (прогрессивный) и базовый» (по сути, «плохой, хороший и средний»). К сожалению, именно такую схему, как правило, рекомендуют методические рекомендации субъектов Российской Федерации, и муниципальные образования некритически им следуют в этой части. В этом плане положительно следует выделить «Стратегию социально-экономического развития муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2025 года», где удалось разработать четыре сценария, базирующихся на разных приоритетах развития, причём выбран был в итоге сценарий, не совпадающий со сценарием развития Ленинградской области.

Следующий по проблемности – блок механизмов реализации стратегии (вне зависимости от того, включён он непосредственно в текст стратегии или вынесен в отдельный правовой акт, устанавливающий порядок разработки и реализации стратегии и (или) плана мероприятий). Недостаточное внимание уделяется, в частности, процедурам мониторинга, контроля и оценки реализации стратегии. В лучшем случае устанавливаются периодичность мониторинга и формы отчётности, в худшем – всё ограничивается определением ответственных за мониторинг (причём понятие мониторинга

практически везде отождествляется с понятием контроля). Лишь единичные стратегии предусматривают критерии оценки реализации стратегии по итогам мониторинга, но выятная прозрачная процедура оценки, в том числе независимой оценки, не представлена ни в одной из проанализированных стратегий (далее прочих в этом направлении продвинулись Набережные Челны, но и их регламентация процедуры оценки заслуживает внимания лишь на фоне других муниципальных образований).

Как положительный факт нужно отметить, что разработчики стратегий и планов мероприятий по их реализации не плодят лишние сущности и разумно отождествляют реализацию плана мероприятий с собственно реализацией стратегии (хотя есть и отдельные исключения). К сожалению, ни в одной из проанализированных стратегий не решена удовлетворительно проблема адекватного отражения в плане мероприятий тех мероприятий, которые предполагается реализовывать на более поздних этапах реализации стратегии. По-видимому, эту проблему предполагается решать путем внесения уточняющих изменений в план мероприятий по мере продвижения по пути реализации стратегии.

Наряду с «системными» недостатками, вызванными недостаточной разработанностью методической базы и (или) проблемными положениями Закона № 172-ФЗ, в рассмотренных документах стратегического планирования обнаружено неожиданно много недостатков «по небрежности», свидетельствующих о недостаточной выверенности и согласованности текстов стратегии и плана мероприятий по её реализации. Нередко даже в пределах одного документа (стратегии или плана мероприятий) существуют расхождения в составе и формулировках направлений, целей и задач развития, составе и значениях целевых индикаторов. Часто план мероприятий противоречит стратегии, по-иному komponуя цели и задачи или приводя их в других формулировках. Это может быть вызвано, в числе прочего, рассогласованностью процедур корректировки стратегии и плана мероприятий.

Методическим рекомендациям субъектов Российской Федерации документы муниципального стратегического планирования следуют, как правило, формально (если следуют вообще) – на уровне названий разделов документов и форм представления информации. Парадокс заключается в том, что буквально все соблюдаются наиболее спорные, на наш взгляд, из рекомендаций – в частности, рекомендации, касающиеся разработки и выбора сценариев социально-экономического развития, а действительно ценные рекомендации (например, в части обеспечения общественного участия при реализации стратегии) чаще всего игнорируются.

Притом, что в силу отмеченных общих проблем, ни одно из рассмотренных муниципальных образований не получило общий балл выше 2,3, в целом разброс общих оценок получился существенным. Высший балл (2,3) получил городской округ ЗАТО Северск, но Набережные Челны уступили ему несущественно (2,2 балла). В свою очередь, наименьший балл (1,2) получил Лискинский муниципальный район.

Высокие на общем фоне оценки лидеров были обусловлены главным образом высокой степенью проработки целевого блока стратегий в части как формулировки и согласованности направлений, целей и задач социально-экономического развития, так и качества системы показателей реализации Стратегии. Особенность Набережных Челнов, выгодно отличающая их от прочих рассмотренных муниципальных образований – внимание, уделённое механизмам обеспечения «вертикальной» и «горизонтальной» согласованности стратегического планирования.

Заключение

Проведённый анализ и оценка методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования и документов стратегического планирования муниципальных образований показали, что несмотря на ряд достигнутых успехов, существует значительный резерв для повышения качества как собственно планирования, так и его методического обеспечения на региональном уровне. Выявленные лучшие (на общем фоне) практики могут служить ориентиром при поиске оптимальных решений в этих областях.

На базе результатов проведённой оценки были сформированы рекомендации по разработке методических рекомендаций по осуществлению (организации) стратегического планирования на муниципальном уровне и разработке документов стратегического планирования муниципальных образований, размещенные на сайте Фонда «Институт экономики города».

Но подготовка этих рекомендаций – лишь первый шаг. Наряду с оценкой документов стратегического планирования с точки зрения их внутренней логичности и соответствия федеральному законодательству, региональным методическим рекомендациям и принципам стратегического планирования, существует потребность в оценке этих же документов по следующим критериям:

- качество документов с точки зрения их обоснованности и реализуемости;
- «вписанность» документов в общий контекст планирования на муниципальном уровне (бюджетного, инфраструктурного, градостроительного и пр.).

Решение этих задач потребует разработки специальной методики оценки. В этой связи важно помнить, что хотя эксперты вправе предлагать местному сообществу оптимальные с их точки зрения решения, в конечном счете право выбора пути стратегического развития остаётся за местным сообществом.

Результаты оценки методических рекомендаций субъектов Российской Федерации по осуществлению (организации) муниципального стратегического планирования

Критерии оценки	Республика Татарстан	Воронежская область	Алтайский край	Ленинградская область	Томская область	Республика Саха (Якутия)
1. Корректность рекомендаций	2	2	2	2	2	2
2. Решение вопросов согласования стратегического планирования на государственном уровне («вертикальная» согласованность)	2	2	3	2	2	2
3. Решение вопросов согласования стратегического планирования на межмуниципальном уровне («горизонтальная» согласованность)	3	2	2	1	1	1
4. Обеспечение общественного участия в стратегическом планировании	3	3	1	2	3	1
5. Обеспечение механизмов реализации документов стратегического планирования	3	2	1	2	1	2
6. Достаточность/избыточность рекомендаций	2	2	2	2	2	2
ОБЩАЯ ОЦЕНКА	2,5	2,2	1,8	1,8	1,8	1,7

Результаты оценки документов стратегического планирования муниципальных образований

Критерии оценки	Северск	Набережные Челны	Выборгский район	Барнаул	Елабужский район	Томск	Воронеж	Тихвинский район	Якутск	Лискинский район
1. Степень согласованности документов стратегического планирования муниципальных образований с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований	3	3	2	1	2	2	1	1	1	1
1.1. Согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации («вертикальная согласованность»)	3	3	2	1	1	2	1	2	2	1
1.2. Согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и иными муниципальными образованиями («горизонтальная согласованность»)	2	3	2	2	2	2	1	1	1	1
1.3. Соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям субъекта Российской Федерации по осуществлению муниципального стратегического планирования	3	2	1	1	2	1	1	1	1	1
2. Уровень обеспечения общественного участия в муниципальном стратегическом планировании	1	3	2	2	2	2	2	1	1	2
2.1. Наличие механизмов, обеспечивающих общественное участие в реализации документов стратегического планирования	1	2	2	1	1	2	1	1	1	2
2.2. Проведение в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования мероприятий, свидетельствующих об общественном участии в стратегическом планировании	1	3	2	2	2	1	2	1	1	1
3. Качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития муниципального образования	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2
3.1. Структура аналитического раздела	2	1	2	3	3	1	1	2	2	1
3.1. Качество аналитического раздела	2	3	2	2	2	2	3	2	2	2

Критерии оценки	Северск	Набережные Челны	Выборгский район	Барнаул	Елабужский район	Томск	Воронеж	Тихвинский район	Якутск	Лискинский район
3.3. Качество SWOT-анализа	2	2	2	3	2	2	2	1	1	2
4. Качество сценариев социально-экономического развития в стратегии социально-экономического развития муниципального образования	2	1	3	2	2	1	1	2	1	1
4.1. Обоснованность альтернативных сценариев	2	1	3	2	2	1	1	2	1	1
4.2. Обоснованность выбора базового сценария	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1
5. Качество системы целеполагания в стратегии социально-экономического развития муниципального образования	3	2	2	3	3	2	2	1	2	1
5.1. Качество формулировки главной стратегической цели	2	2	1	3	2	2	3	1	2	2
5.2. Внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач стратегии	2	2	2	3	3	1	1	1	1	1
5.3. Качество формулировок направлений, целей и задач стратегии	3	2	2	2	2	2	2	1	1	1
5.4. Соответствие системы целей и задач стратегии выводам анализа (в том числе SWOT-анализа)	3	1	1	3	3	3	2	1	2	1
6. Прочие содержательные аспекты документов муниципального стратегического планирования	3	3	2	3	3	2	1	2	3	1
6.1. Наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования ¹⁵	3	3	1	3	3	1	1	2	3	1
6.2. Учет в стратегии и (или) плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий	3	3	3	3	3	2	1	1	2	1
7. Качество контроля, мониторинга и оценки реализации документов муниципального стратегического планирования	2	2	2	2	1	2	2	2	1	1
7.1. Наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку документов стратегического планирования	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1
7.2. Качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования, в том числе:	2	1	2	3	2	3	2	2	1	2

¹⁵ Наличие и проработанность таких целей (задач) оценивается положительно.

Критерии оценки	Северск	Набережные Челны	Выборгский район	Барнаул	Елабужский район	Томск	Воронеж	Тихвинский район	Якутск	Лискинский район
<i>соответствие системе направлений, целей и задач стратегии</i>	2	1	2	2	2	3	2	2	1	1
<i>соответствие принципам SMART</i>	3	2	3	3	2	3	2	3	1	2
<i>обоснованность целевых значений показателей стратегии</i>	2	1	2	3	1	3	3	2	1	2
7.3. Наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки	1	3	1	1	1	1	2	1	1	1
8. Качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития	3	2	2	1	2	1	2	1	1	1
9. Связь муниципальных программ с прочими документами стратегического планирования	3	3	2	1	1	2	1	2	1	1
ОБЩАЯ ОЦЕНКА	2,3	2,2	2,0	1,9	1,9	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2