

УДК 910 : 911

МУНИЦИПАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИИ МЕЖДУ КРИЗИСАМИ

© **Б. С. ЖИХАРЕВИЧ**,¹ **Т. К. ПРИБЫШИН**

МЦСЭИ «Леонтьевский центр», Санкт-Петербург, Россия
E-mail: ¹ zhikh@leontief.ru

Дается обзор 5-летнего этапа муниципального стратегирования в России с 2010 по 2014 г., сделанный на основе экспертного анализа документов стратегического планирования по методике формализованного описания содержания муниципальных стратегий. Приводятся обобщенные результаты анализа 40 стратегических документов. Выявлено, что стратегии данного периода отличаются значительным разнообразием по форме и подходам к планированию. Сравнение со стратегиями периода 2007—2009 гг. показало, что постепенно содержание стратегических документов трансформировалось в направлении усиления свойств, которые признаны атрибутами «хорошей» стратегии в рамках консенсуса экспертного сообщества: повысилась амбициозность стратегий, приоритеты в экономическом блоке сместились в сторону селективной экономической политики, значительно увеличилась доля стратегий с исключительным вниманием к вопросам реализации.

Особое внимание в статье уделено анализу главных целей и миссий, зафиксированных в стратегических документах, выявлены варианты сочетаемости использования главных целей и миссий (в 20 стратегиях формулируется и главная цель, и миссия, в 9 случаях имеется несколько равнозначных целей и миссия). Проведена группировка формулировок главных целей и миссий по основному содержанию.

Ключевые слова: стратегическое планирование, городское развитие, стратегии.

По результатам проведенного ранее исследования [2] история муниципального стратегического планирования в России исходя из количества принимаемых документов была условно поделена на три этапа: первый — с первого стратегического плана, принятого в 1997 г., по 2006 г.; второй — с 2007 по 2009 г., третий — с 2010 по 2014 г. Начало третьего этапа ознаменовано признаками выхода из глобального финансово-экономического кризиса 2008—2009 гг., а конец — принятием федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», совпавшим с началом периода политической и экономической нестабильности в России и мире.

В статье приводится характеристика третьего 5-летнего этапа муниципального стратегирования в России, сделанная на основе экспертного анализа документов стратегического планирования по апробированной ранее методике формализованного описания содержания стратегических документов.

В ходе исследования предполагалось выявить количественные и качественные характеристики данного этапа, проверив априорные предположения о том, что на третьем этапе, в начале которого экспертами констатировался

выход из кризиса, увеличилась интенсивность стратегирования (выросло число ежегодно принимаемых или обновляемых стратегий), удлинился горизонт планирования и выросла доля амбициозных планов, отражающих позитивные ожидания местных сообществ.

Анализ литературы не выявил публикаций по результатам сплошного изучения сколь-нибудь значительного количества муниципальных стратегий третьего периода. Такие работы встречаются только относительно региональных стратегий [1].

Цель исследования — выявить основные характеристики муниципальных стратегий третьего этапа истории российского стратегического планирования.

Задачи исследования: 1) проанализировать и кодифицировать содержание стратегических документов, 2) провести классификацию документов, 3) провести сравнение документов третьего этапа с предшествующими, 4) проанализировать цели и миссии стратегий третьего этапа, 5) обосновать общие выводы и сформировать рекомендации по совершенствованию стратегического планирования на муниципальном уровне.

Характеристика выборки и методика исследования. Исходным шагом исследования был поиск стратегических документов социально-экономического развития, утвержденных в муниципальных образованиях с населением более 100 тыс. чел. с 1 января 2010 по 28 июня 2014 г., — дата принятия закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (172-ФЗ). Исследовались долгосрочные документы с горизонтом планирования более 6 лет, которые носят названия «стратегия» или «стратегический план». Таким образом, в выборку попали 40 документов. Их распределение по годам принятия показано на рисунке.

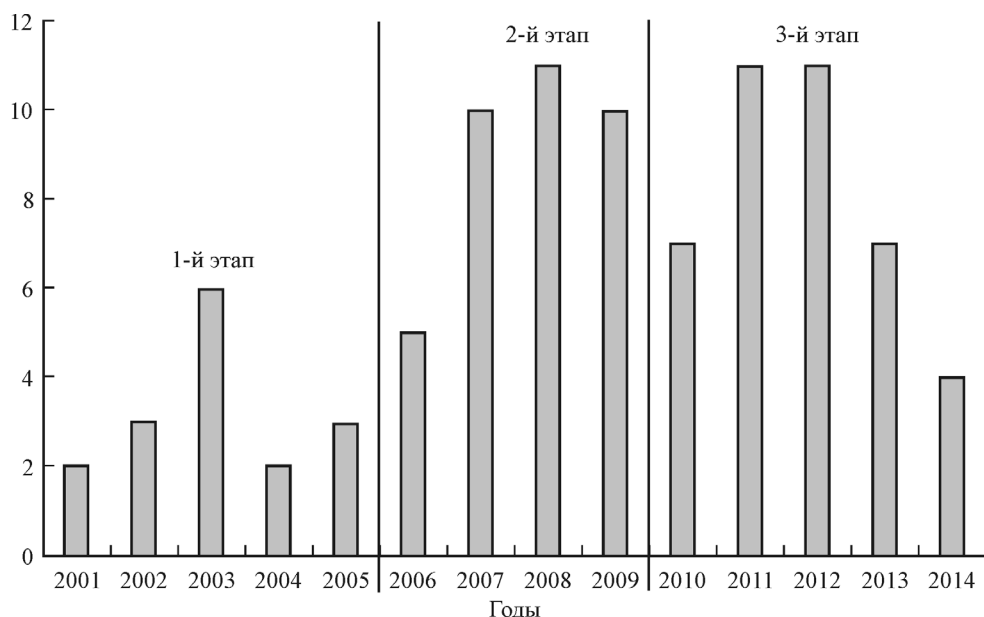
Отметим, что интенсивность планирования в течение третьего этапа (среднее число принимаемых в год стратегий — 8) оказалась несколько ниже, чем на втором этапе, когда три года подряд принималось по 10—11 стратегий. Снижение после пика 2011 и 2012 гг. (сопоставимого с активностью второго этапа) могло быть связано с ожиданием принятия закона о стратегическом планировании.

Города, принимавшие стратегические документы, с географической точки зрения разделились так: в Южном и Приволжском федеральных округах было утверждено по 7 стратегических документов, в Северо-Западном и Уральском федеральных округах — по 6, в Сибирском — 5, в Северо-Кавказском и Центральном — по 4, в Дальневосточном — 1 (во Владивостоке). Интенсивность планирования заметно увеличилась по сравнению со вторым этапом в Южном, Сибирском и Северо-Западном округах.

У 29 из этих городов численность населения составляет менее 500 тыс. чел., у 8 — от 0,5 до 1 млн. Также стратегии были приняты в трех городах-миллионниках: Самаре, Омске и Екатеринбурге.

Стратегии проанализированы при помощи кодификатора, разработанного в МЦСЭИ «Леонтьевский центр» и апробированного в 2013 г., когда были изучены 100 стратегических документов [3].

Экспертам предлагалось заполнить кодификатор по результатам подробного изучения каждого документа. В роли экспертов, изучивших часть документов, выступили магистранты НИУ ВШЭ (Санкт-Петербург), прослушавшие курс лекций по территориальному стратегическому планированию. Качество изучения и кодификации контролировались в процессе презентации на



Количество принимаемых документов, носящих название «стратегия» или «стратегический план».

отчетных семинарах. Особенность данного массива в том, что результаты кодификации более тщательно перепроверялись и корректировались одним из соавторов статьи, а часть документов кодифицировалась им самостоятельно. Тем самым обеспечено единство подхода к кодификации.

Кодификатор ориентирован на описание реальных российских муниципальных стратегий. В нем выделены блоки характеристик, описывающих социальные, экономические, инфраструктурные части стратегии, а также механизм управления реализацией стратегии. На составление кодификатора повлияло представление о «правильном» подходе к разработке стратегии, при котором четко выделяется небольшое количество приоритетов и делается акцент на нескольких прорывных флагманских проектах.

Одна из важных дифференцирующих характеристик стратегий — степень амбициозности, под которой в данном случае понимается нацеленность на кардинальные перемены или опережающее развитие. Если в стратегии указаны количественные показатели, то индикаторами амбициозности могут выступать динамика промышленного производства, рост средней заработной платы и подобные показатели, соотнесенные с прогнозами развития экономики России на год принятия стратегии. При отсутствии количественных показателей используется экспертная оценка, основанная на количестве социальных, экономических и инфраструктурных проектов и стоимости этих проектов по отношению к бюджету муниципального образования.

Описание выборки. По горизонту планирования ситуация следующая: большинство «городов-стратегов» имеет стратегии до 2020 г. (23 документа), значительно меньше до 2025 г. (10 документов), несколько документов ориентированы на 2030 (3), 2021 (2) и 2022 гг. (1). Только в Калининграде официально утвердили документ, в котором стратегией закреплено развитие города более чем на 20 лет — до 2035 г.

Все исследованные документы носят официальный характер, большинство из них утверждено местным законодательным органом, но некоторые — мэром (Астрахань, Череповец) или администрацией (Батайск, Брянск).

Среди стратегий изучаемого периода преобладают амбициозные (35 %), отчасти амбициозные (42.5 %), а 22.5 % охарактеризованы как неамбициозные.

При анализе общей направленности стратегии разделялись *заявленная* (афишируемая) разработчиками и *реальная* направленности, которые могут не совпадать. Общая заявленная направленность определяется на основе частоты упоминаний тех или иных параметров в «парадных» частях текста: приветствие должностного лица, введение, миссия, цели первого уровня (главная цель).

Большинство стратегий заявляет социальную или экономическую направленность — 88 и 75 % соответственно. Некоторые содержат в презентационной части планы по инфраструктурным преобразованиям или инвестиционной политике — по 18 %; в 13 % случаев документ анонсировался как стратегия инновационного развития, в 10 % случаев — пространственная стратегия.

Реальная направленность определялась после окончания анализа стратегии и основывалась на перечне направлений и мероприятий. Признаком для отнесения к той или иной группе является то, что доля мероприятий тематической направленности превышает 30 % общего количества мероприятий. Большинство стратегий — социально-экономические, что соответствует заявленным приоритетам. Несоответствие наблюдается в следующем аспекте: фактически 38 % стратегий являются инфраструктурными, из чего можно сделать вывод о том, что инфраструктурные аспекты не выставляются в парадную (презентационную) часть. 13 % стратегий — инвестиционные или инновационные. Лишь в единичных случаях реально представлены экологическая, институциональная или пространственная направленность стратегий.

Для характеристики содержания стратегии важным моментом служит наличие флагманских проектов, значительно влияющих на развитие города. Флагманские, прорывные проекты в экономике отмечены в 42.5 % стратегий. Чаще флагманские проекты встречаются в инфраструктуре — 57.5 %, причем в 5 % стратегий такие проекты подробно описаны в тексте и имеют продуманный механизм реализации.

Флагманские проекты в социальной сфере так или иначе присутствуют в 60 % документов. Их отраслевая специфика (по объему финансирования или по количеству проектов соответствующей тематики) выглядит следующим образом: преобладают проекты в области здравоохранения (30 %) и образования (28 %), по 18 % документов строятся вокруг проектов в сфере безопасности, социальной политики или культуры. В 8 % случаев проекты заявлены в сфере физической культуры и спорта.

В экономической части стратегии в 20 % документов акцент делается на конкретные отрасли или предприятия, для которых определены меры селективной поддержки. В 32.5 % стратегий преобладает ориентация на создание общих благоприятных условий для всех отраслей, хороший хозяйственный климат. Сочетание селективной и общеэкономической стратегий составляет большинство случаев — 47.5 %.

Масштаб намеченных стратегиями преобразований в экономике не слишком велик. Радикальное изменение структуры экономики предполагается в 7.5 % документов, в 12.5 — диверсификация моноструктуры, в 20 — значи-

тельное изменение отраслевой структуры, в 47.5 % — незначительное изменение отраслевой структуры. В 12.5 % стратегий изменения не предполагаются.

Стратегии различаются по степени внимания, которое уделяется различным отраслям хозяйства. Максимальное внимание, по 23 % стратегий, уделялось туризму и машиностроению. Агропромышленный комплекс приоритетен в 18 % стратегий. В 13 % стратегий ведущей отраслью указывался металлургический комплекс. Стратегии, в которых в качестве ведущих указывались такие отрасли, как производство товаров народного потребления и топливно-энергетический комплекс, составили 10 %. Такие отрасли, как связь и ИТ, сфера обслуживания, строительный, химический и лесопромышленный комплекс, — в 5 % стратегий.

Приоритеты в улучшении хозяйственного климата оценивались по предложенным в документе мероприятиям. О консультационной поддержке речь идет в 33 % стратегических документов, об институциональной — в 65, об экономической — в 33 %. Проект создания особой экономической зоны в качестве вида поддержки указывается в 5 % стратегических документов.

Степень внимания к инфраструктурным проектам определяется по их количеству: исключительное внимание (т. е. упоминание более 5 проектов) — в 37.5 %, повышенное внимание — в 15, среднее внимание — в 17.5, не более 1 проекта — в 17.5 %. Внимание к инфраструктурным проектам отсутствует в 12.5 % стратегий.

Инфраструктурные проекты в транспортной инфраструктуре в 45 % стратегических документов касаются внутригородского транспорта и в 30 % — внешнего транспорта. 35 % стратегий рассматривают проекты социальной инфраструктуры. Вопросы благоустройства рассматриваются в 23 % стратегических документов, трансформация промышленных территорий и энергетика — в 18 %, модернизация коммунальной инфраструктуры — в 15, трансформация городского центра — в 8, обращение с отходами — в 5 %.

При анализе отражения социальной сферы в исследуемых стратегических документах можно отметить, что отраслям уделяется различное внимание. Приоритетны образование и культура: именно им уделялось исключительное внимание в большинстве стратегий (17.5 и 15 % соответственно) и именно к ним внимание отсутствовало в меньшинстве из них (2.5 и 5 % соответственно). Также значимы мероприятия социальной политики: исключительное внимание к ним присутствует в 12.5 % стратегий. Такие сферы, как здравоохранение, физическая культура и спорт, безопасность, не игнорируются авторами стратегий, но степень внимания к ним средняя.

Внимание к инструментам реализации стратегии служит ключевым фактором для ее воплощения в жизнь, но в 45 % стратегических документов вопросам управления реализацией стратегии оказывается незначительное внимание или оно отсутствует. Повышенное внимание оказывается в 20 % стратегических документов. Поровну (по 17.5 %) распределились стратегические документы, в которых вопросам управления реализацией оказывается исключительное внимание (создание специализированной административной структуры), среднее внимание и в которых этим вопросам вообще не уделяется внимания.

Классификационные признаки для определения специфики изменений в системе управления позволили выявить, что подавляющее большинство документов (53 %) содержат тезисы о необходимости повышения эффективно-

сти работы местных органов власти за счет создания системы мониторинга и сбалансированной системы показателей реализации. В 23 % стратегий говорится об участии граждан в самоуправлении. Актуальность электронных коммуникаций (электронное правительство, электронные услуги) отмечена в 15 % стратегических документов. В части вопросов бюджета затрагивались такие требующие совершенствования моменты, как планирование (28 % документов) и обязательность исполнения бюджета (3 %). В 10 % стратегий отмечена важность создания системы стратегического управления развитием территории через внедрение инструментов стратегического планирования на уровне отраслевых департаментов и подразделений городской администрации.

Сравнивая стратегии третьего этапа со стратегическими документами второго этапа, можно отметить, что немного повысилась амбициозность стратегий (с 25 до 35 %), приоритеты в экономике сместились в сторону селективной экономической стратегии (с 11 до 20 %). Немного уменьшился интерес к инфраструктурным проектам: количество городов-стратегов с повышенным вниманием к таким проектам понизилось (с 28 до 15 %), городов-стратегов со средним вниманием увеличилось (с 8 до 16 %). Значительно увеличилось количество стратегий с исключительным вниманием к вопросам реализации стратегии (с 6 до 18 %).

Можно отметить, что на третьем этапе произошел небольшой сдвиг в сторону свойств, которые были признаны атрибутами «хорошей» стратегии в рамках экспертной процедуры, сопровождавшей конкурс городских стратегий 2014 г. Результаты конкурса, а также мнения принимавших в нем участие экспертов и практиков позволили сформулировать следующее: хорошая муниципальная стратегия должна быть амбициозной, снабженной продуманным механизмом реализации и мониторинга, концентрирующей усилия вокруг приоритетных флагманских проектов; разработанной под руководством главы города совместно с ключевыми участниками городского развития, понятой и принятой местным сообществом [4].

Цели стратегий третьего этапа. Одним из ключевых элементов стратегии социально-экономического развития является стратегическая цель. Однако разные специалисты и составители стратегий понимают стратегическую цель по-разному. Далеко не во всех изученных стратегиях присутствует главная/генеральная стратегическая цель как таковая, в некоторых документах отсутствуют эти понятия, однако имеется их смысловой аналог.

Цели фигурируют во всех 40 стратегиях. В 72,5 % это главная цель, а в 27,5 % стратегий такой цели нет и вместо нее имеется список целей: в этом ряду стратегии таких городов, как Батайск, Калининград, Мурманск, Нижний Тагил, Новочеркасск, Омск, Саранск, Серов, Ставрополь, Тамбов, Шахты.

В формулировке главных/генеральных целей в ряде случаев указаны и рассматриваются конкретные временные промежутки: Нижневартовск, Первоуральск, Псков — до 2020 г., Абакан — до 2021 г., Череповец — до 2022 г., Балаково — до 2025 г.

В группе стратегий, в которых указана единственная главная/генеральная стратегическая цель, цели определяются как «главная», «генеральная», «стратегическая» либо характеризуются комбинацией этих слов.

Среди стратегий, в которых цель определяется как «главная», представлены следующие варианты: «главная цель» (Барнаул), «главная цель развития» (Псков), «главная цель развития города» (Ярославль). В качестве примеров стратегий, в которых цель обозначена как «генеральная», можно привести

стратегию Кисловодска («генеральная цель»). Определением «стратегическая» сопровождались цели стратегий Иркутска («стратегическая цель»), Оренбурга и Череповца («стратегическая цель развития города»), Первоуральска («стратегическая цель развития городского округа»), а также Тольятти (присутствуют варианты «стратегическая цель» и «стратегическая цель развития городского округа»).

Среди комбинаций определений встречаются следующие варианты. Во-первых, «главная» + «стратегическая». Здесь представлены стратегии Балаково и Таганрога («главная стратегическая цель»), Новошахтинска («главная стратегическая цель развития»), Рубцовска («главная и стратегическая цель развития города»), Волжского, Екатеринбурга и Кирова («главная стратегическая цель развития города»), Сыктывкара («главная стратегическая цель социально-экономического развития») и Абакана («главная цель стратегического плана социально-экономического развития города»). Тавтологичная комбинация «главная» + «генеральная» отмечена в стратегии Брянска («главная генеральная цель»), комбинация «генеральная» + «стратегическая» — в стратегии Нальчика («генеральная (стратегическая) цель долгосрочного развития города»).

Некоторые цели имеют своеобразную формулировку: то, что следовало бы понимать под стратегической целью, обозначено иначе. Например, «цель стратегии» присутствует в стратегиях Димитровграда, Копейска, Нижневартовска. Встречаются и иные наименования: в Ставрополе наличествует «ключевая идея развития города», в Ярославле — «главная преобразовательная цель». Несмотря на это, с точки зрения содержания, они соответствуют общей массе. Особняком стоит стратегия Воронежа, где цель обозначена как «основная цель».

На наш взгляд, особо придирается к словам не имеет смысла. Однако лучше соблюдать определенную систему в обозначении целей, которая является предметом договоренности в рамках конкретного документа или набора воззрений определенной школы, например в [6, 7].

Мы придерживаемся следующих представлений.

а) Определения «главная», «генеральная» или «основная» используются применительно к дереву целей, являются синонимами и отличают единственную цель высшего уровня от целей других уровней дерева целей.

б) Определение «стратегическая» отделяет цель от каких-то других — «нестратегических». В документе стратегического планирования нестратегических целей быть не должно, поэтому это определение излишне. При этом «стратегическая цель» — это практически всегда цель *развития*, т. е. перехода (перевода) объекта в новое качественное состояние. Поэтому, строго говоря, выражение «стратегическая цель развития» тавтологично.

в) Имеет смысл разделять и употреблять сознательно выражения «цель *стратегии* города», «цель (лучше — миссия) *города*». Если речь идет о городе как сообществе, то лучше говорить не о цели, а о миссии. Главная цель — атрибут конкретной *стратегии* развития города, с определенными временными рамками. Она обращена, как правило, внутрь сообщества и описывает его желаемое состояние к концу периода через систему показателей, характеризующих качество жизни и конкурентные позиции экономики. Миссия — более общая формулировка, обращенная во внешнюю среду и характеризующая главную идею, смысл существования, предназначение *города*. Она более долговременна, часто связана с экономико-географическим и геополити-

ческим положением города, может не изменяться от стратегии к стратегии, не имеет, как правило, количественной определенности. Относится не к стратегии, а к городу. (Как увидим далее, такое понимание различий главной цели и миссии принято не везде).

г) Можно найти оттенки смысла в сочетаниях «цель города» и «цель развития города». В первом случае город понимается как субъект (местное сообщество) и речь идет о саморазвитии, во втором — город воспринимается, скорее, как физический объект, который подвергается некоторому преобразованию/развитию со стороны внешнего субъекта — органа власти или внешнего инвестора.

Возвращаясь к рассматриваемым документам и обращаясь к содержательным формулировкам цели, можно отметить, что чаще всего (в 19 стратегиях, т. е. почти в половине изученных стратегий) в качестве цели указываются стабильное повышение и улучшение качества и уровня жизни всех слоев населения города и создание условий для этого. В качестве средств достижения данной цели в стратегиях указываются такие как:

- устойчивое инновационное развитие (Первоуральск, Псков);
- улучшение экологической обстановки (Нальчик);
- динамичное развитие экономики города, сочетающее модернизацию традиционных отраслей и появление новых лидеров инновационного экономического развития на базе интеграции науки и бизнеса, развития кооперационных и межмуниципальных связей, а также диверсификация экономики (Первоуральск, Тольятти);
- динамичное развитие человеческого и инвестиционного потенциалов (Нижевартонск, Таганрог);
- модернизация социальной сферы, в том числе улучшение жилищных условий и условий жизнедеятельности и благоустройство городской среды (в пяти стратегиях);
- создание максимально комфортных условий для гостей и эффективно работающих компаний (Вологда).

В ряде стратегий главной целью заявлено улучшение экономических показателей города — как интегральных, так и отдельных. Так, если целями Абакана, Кирова, Пскова и Череповца заявлены некие общие тенденции в развитии экономики (Абакан — «обеспечение устойчивого экономического роста муниципального образования»,¹ Киров — «создание благоприятных социально-экономических условий», Псков — «экономически сильный город», Череповец — «экономически развитый город»), то цель в стратегии Астрахани конкретизирована и ориентируется на определенные достижения: добиться динамики социально-экономических показателей выше среднероссийского уровня путем предоставления базовым группам клиентов («население», «предприятия и организации», «власть» и «гости города») максимальной ценности, используя уникальное конкурентное преимущество географического положения города.

Некоторые стратегии ориентированы непосредственно на социальную сферу и население города. В стратегиях Барнаула и Рубцовска в качестве цели заявлено «формирование благоприятной и комфортной социальной сре-

¹ Цитаты приведены в соответствии с текстами документов, размещенных на официальных сайтах администраций городов или в базе документов «Консультант» на май 2015 г.

ды для жителей города», в стратегии Первоуральска — «стабилизация и рост численности населения». В стратегии Череповца заявленная цель более абстрактна: «благополучный город». Выделяется цель, избранная для стратегии Тольятти: «развитие гражданского общества». Достижение данных целей предполагается через комплекс таких мер, как устойчивое инновационное развитие, диверсификация и модернизация экономики.

Нередко главные цели привязаны к специализации города. К примеру, целью Кисловодска является «сохранение и развитие города-курорта как все-российской здравницы и зоны туризма».

Можно приблизительно провести дифференциацию целей по масштабу амбиций. Среди амбициозных — превращение в ключевого игрока, лидера на всероссийском (Астрахань, Иркутск, Кисловодск) и даже международном уровне («Владивосток — один из мировых интеллектуальных, предприимчивых и культурных городов-лидеров»). Иркутск намерен «стать российским центром создания и продвижения новых эколого-ориентированных и гуманитарных технологий, продуктов и услуг, конвертируемых в пополняемые ресурсы развития экономики, социальной сферы и человеческого капитала». Скромнее амбиции Балаково: главной стратегической целью является его становление к 2025 г. как ведущего промышленно-аграрного и научно-инновационного центра Саратовской области, привлекательного и комфортного для жизни.

Оригинально (хотя и несколько тяжеловесно) сформулирована специфичная цель Самары: «...стать креативной проектной площадкой применения постиндустриальных видов технологий и зоной активного взаимодействия инноваторов, удерживая при этом баланс накопленного производственного потенциала прошлых лет и тенденций постиндустриального развития, основанного на экологическом мировоззрении, организационных, культурных и социальных технологиях творческого взаимодействия горожан». Двигаться к данной цели предлагается «концентрируя необходимые ресурсы на прорывных направлениях развития».

В главных целях ряда стратегий уделено особое внимание следующим аспектам:

- комфортное, привлекательное и безопасное проживание (Балаково, Нижневартовск, Рубцовск, Псков),
- устойчивый экономический рост (Рубцовск),
- качественная городская среда (Кисловодск, Псков),
- активность населения (Псков),
- экология (Иркутск, Псков),
- повышение благосостояния населения (Рубцовск),
- семейное благополучие (Барнаул),
- здоровье и культурно-оздоровительный отдых (Барнаул, Кисловодск),
- гармоничное развитие личности и профессиональная реализация (Барнаул).

В стратегиях таких городов, как Киров, Волжский, Екатеринбург, Кисловодск, Владивосток, в формулировке цели не обозначены пути ее достижения.

Если говорить о стратегиях, не имеющих единственной ключевой цели, то в них совокупность главных стратегических целей определяется либо как «стратегические цели социально-экономического развития города» (Омск, Саранск), либо как «ключевая идея развития города» (Ставрополь).

Распределение стратегий по вариантам встречаемости целей и миссий*

Типы целей	Всего стратегий	Из них стратегии, в которых		
		есть миссия	есть аналог миссии	нет миссии
Сформулирована генеральная цель	29	20	3	6
Сформулировано несколько стратегических целей	11	9	0	2
Итого	40	29	3	8

Примечание. * Определено авторами.

Проведение контент-анализа массива целей позволило выявить, что наиболее часто встречающимися содержательными словами являются: «качество», «жизни» и «экономики». Вариации слова «экономика» упоминаются в целях 29 раз (конкретно «экономика» — 12), а словосочетание «качество жизни» — 25 раз.

В 29 стратегиях третьего этапа помимо главной/генеральной цели можно обнаружить сформулированные в той или иной форме миссии городов (см. таблицу). Сопоставляя их с наличием главной цели, можно отметить, что в 20 документах главная цель дополняется миссией; такой вариант можно охарактеризовать как стандартный. Помимо этого, в трех стратегиях вместе с главной целью используются примерные аналоги миссии — видение города (Иркутск), бренд города (Череповец) или миссия (главная общая цель) муниципальных органов власти (Димитровград). В 9 документах реализован вариант, когда есть несколько стратегических целей и миссия, которая в таком случае может исполнять роль главной цели (хотя носит название «миссия»). В шести документах есть только главная цель, в двух — только несколько стратегических целей.

Имеющиеся 29 миссий можно сгруппировать по содержанию: в большинстве упоминается качество жизни — 14, экономическое развитие и промышленность — 9, оба аспекта — в 6.

Авторы четырех документов пытаются сформулировать глобальную миссию, основывающуюся на экономико-географическом положении, например, миссией Владивостока является расширение своего влияния в АТР, Брянск указывает на свое положение на границе с Белоруссией и Украиной, а Самара указывает на миссию города на разных уровнях — надрегиональном, региональном и внутригородском.

Примечательна амбициозная по своей формулировке миссия города Волжский: трансформация города из исторически сложившегося индустриально-хозяйственно-научного центра в современный многофункциональный центр с элементами мирового города, ядром которого станет научно-производственный и финансово-информационный комплекс, способный интегрировать город в глобальную экономику, встроить в новейшие инновационные национальные и региональные процессы и создать комфортную среду обитания для его жителей.

Сопоставляя цели и миссии стратегий, можно констатировать, что четкое и одинаково понимаемое различие в содержании этих элементов стратегии не

устоялось. Часто миссия представляет собой видение состояния города по результатам реализации главной цели, т. е. дополняет и расширяет формулировку главной цели.

При проведении контент-анализа массива миссий можно заметить, что самым часто упоминаемым содержательным словом является «центр», а также то, что в формулировках миссий используется в 3 раза больше различных слов, чем в обозначении целей. С одной стороны, это является следствием того, что миссии больше по объему, но с другой — свидетельство отсутствия общего понимания того, как они должны быть сформулированы.

Таким образом, можно констатировать разнообразие формы и содержания стратегических документов третьего этапа, существенные различия в подходах к формулировке целей и миссий.

Принятый в 2014 г. 172-ФЗ может унифицировать многие содержательные аспекты по мере формирования методической и нормативной базы для муниципального стратегирования [5]. Хотя такой базы еще нет, уже сейчас принимаются стратегические документы с учетом 172-ФЗ: так были приняты стратегии Ульяновска и Нефтеюганска. Можно указать на следующие отсылки к 172-ФЗ в этих документах.

Архитектура стратегических документов Ульяновска претерпевает значительные изменения в связи с реализацией 172-ФЗ и переходом бюджета на программный принцип. В ключевых подразделениях администрации Ульяновска предполагается определить уполномоченного по реализации стратегии, что обеспечит «прорастание» стратегии на уровень подразделений. Уполномоченный отвечает за разработку стратегических и операционных планов подразделения, координацию планов подразделения со стратегическими документами Администрации города, мониторинг и подготовку докладов о результатах деятельности подразделения. Ключевыми документами стратегического управления становятся: трехлетний стратегический и ежегодный операционный планы подразделения, ежегодный доклад, содержащий сводную оценку деятельности подразделения за год и отчет о достижении стратегических целей.

Стратегия Нефтеюганска в процессе разработки встроена в систему стратегического планирования муниципального уровня, предусмотренную 172-ФЗ. Она разрабатывалась с учетом принципа взаимной согласованности и преемственности документов стратегического планирования, принятых и реализуемых на территории города.

По этим двум примерам можно предположить, что муниципальное стратегическое планирование на начинающемся с принятием 172-ФЗ четвертом этапе станет более унифицированным, системным и акцентированным на вопросах реализации.

Выводы. В рамках исследования было проанализировано 40 долгосрочных стратегических документов, что позволяет максимально полно охарактеризовать прошедший этап. Можно заметить, что стратегии данного периода отличаются значительным разнообразием по форме и подходам к планированию.

С первого по третий период содержание стратегических документов постепенно трансформировалось в направлении усиления свойств, которые признаны атрибутами «хорошей» стратегии в рамках консенсуса экспертного сообщества: повысилась амбициозность стратегий, значительно увеличилось количество стратегий с исключительным вниманием к вопросам реализации.

В большинстве стратегических документов формулируют генеральную цель, одну или несколько стратегических целей. Цели во многом схожи по сути, но далеко не единообразны. Чаще всего цели связаны с развитием экономики или повышением качества жизни.

В большинстве миссий городов упоминаются качество жизни, экономическое развитие или оба аспекта одновременно. Всего в нескольких случаях миссия города носит глобальный характер и связана с поиском городом своего места в рамках разделения труда или распределения ресурсов. Миссии характеризуются свободной формой, но им часто не хватает творческой или мотивирующей составляющей.

В муниципальном стратегическом планировании в ближайшей перспективе можно ожидать дальнейшее повышение системности, преемственности и внимания к вопросам реализации стратегии. Интересно будет проследить, как стратегирование в условиях действия 172-ФЗ и общей нестабильности отразится на амбициозности стратегий и других упомянутых выше качествах, которые признаны атрибутами «хорошей» стратегии.

Список литературы

- [1] Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ / И. Ильина, Е. Плисецкий, Г. Копыченко, Е. Рыбина, В. Климова. М.: Высшая школа экономики, 2015. 48 с.
- [2] Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К. Распространение практики стратегического планирования в городах России: 1997—2013 гг. // Изв. РГО. 2013. Т. 145, вып. 6. С. 1—10.
- [3] Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К. Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий // Регион: экономика и социология. 2014. № 2 (82). С. 216—234.
- [4] Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К. Хорошая муниципальная стратегия: конкурс стратегий как экспертная процедура // Регион: экономика и социология. 2016. № 2.
- [5] Лебедева Н. А. Закон принят, вопросы остаются // Регион: экономика и социология. 2015. № 1. С. 305—318.
- [6] Селиверстов В. Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. 436 с.
- [7] Шеховцева Л. С. Стратегическое целеполагание развития региона. СПб.: Издательский центр экономического факультета СПбГУ (ОЦЭиМ), 2007. 190 с.

Поступило в редакцию
3 февраля 2016 г.

Municipal strategic planning in Russia between financial crises

© B. S. Zhikharevich,¹ T. K. Pribyshin

The International Centre for Social and Economic Research — Leontief Centre,
St. Petersburg

E-mail: ¹ zhikh@leontief.ru

The article provides an overview of the five-year phase of the municipal strategy development in Russia from 2010 to 2014, based on the expert analysis of strategic planning documents using the method of formalized description of the content of municipal strategies. The article presents the generalized results of the analysis of 40 long-term strategic documents and pointed out that examined strategies of this period vary widely in shape and approaches to planning.

Examined documents were compared with the results of analysis of earlier documents. The conclusion is that the content of the strategic documents was gradually transformed in the direction of strengthening the properties which are recognized as the attributes of a «good» strategy within the consensus of the expert community: ambitiousness of strategies were increased, priorities in the economic bloc were shifted towards the selective economic strategy, the number of strategies from exceptional attention to the implementation were increased significantly.

Particular attention was paid to the analysis of the main objectives and mission set forth in the strategic documents.

Key words: strategic planning, urban development, strategies.

References

- [1] Budushchee regionov Rossii: analiticheskij obzor dokumentov strategicheskogo planirovaniya sub"ektov RF / I. Il'ina, E. Pliseckij, G. Kopychenko, E. Rybina, V. Klimova. M.: Vysshaya shkola ehkonomiki, 2015. 48 c.
- [2] Zhikharevich B. S., Pribyshin T. K. Rasprostranenie praktiki strategicheskogo planirovaniya v gorodah Rossii: 1997—2013 gg. // Izv. RGO. 2013. T. 145, vyp. 6. S. 1—10.
- [3] Zhikharevich B. S., Pribyshin T. K. Aprobaciya podhodov k izucheniyu sodержaniya municipal'nyh strategij // Region: EHkonomika i Sociologiya. 2014. N 2 (82). S. 216—234.
- [4] Zhikharevich B. S., Pribyshin T. K. Horoshaya municipal'naya strategiya: konkurs strategij kak ehkspertnaya procedura // Region: ehkonomika i sociologiya. 2016. N 2.
- [5] Lebedeva N. A. Zakon prinyat, voprosy ostayutsya // Region: ehkonomika i sociologiya. 2015. N 1. S. 305—318.
- [6] Seliverstov V. E. Regional'noe strategicheskoe planirovanie: ot metodologii k praktike. Novosibirsk: IEHOPPSORAN, 2013. 436 s.
- [7] Shekhovtseva L. S. Strategicheskoe celepolaganie razvitiya regiona: Monografiya. SPb.: Izdatel'skij centr ehkonomicheskogo fakul'teta SPbGU (OCEHiM), 2007. 190 s.