



РЕСУРСНЫЙ ЦЕНТР
ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ
ПРИ ЛЕОНТЬЕВСКОМ ЦЕНТРЕ



СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕГИОНАХ И ГОРОДАХ РОССИИ

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ: ДЕСЯТЬ ЛЕТ СПУСТЯ



Санкт-Петербург
2011

Муниципальные стратегии: десять лет спустя / под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2011. — 136 с.

В книге собраны результаты исследования по оценке отдаленных последствий первых российских проектов муниципального стратегирования. Основная цель исследования — систематизировать и оценить значимость факторов, влияющих на устойчивость муниципальных систем стратегического планирования, которые начинали формироваться в первые годы XXI века. В первом разделе представлены аналитические записки о состоянии системы стратегического планирования в муниципалитетах, поступившие от администраций. Во втором разделе размещены эссе, написанные консультантами и исследователями, многие из которых были непосредственными участниками событий десятилетней давности. Третий раздел объединил несколько обобщающих статей. В конце издания помещена информация о стратегическом планировании в Барселоне, где создана активная система стратегического планирования, успешно действующая уже почти 25 лет.

Рекомендуется практикам стратегического планирования, студентам, преподавателям.

© Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2011.

Воспроизведение в полном объеме или фрагментарно любыми способами текста данного издания допускается только с письменного согласия МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

Научный редактор: доктор экономических наук, профессор Б. С. Жихаревич

Издатель: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»
190005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., 25
Тел.: (812) 314-41-19, Факс: (812) 570-38-14
karelina@leontief.spb.su
www.leontief.ru

Пре-пресс: ООО «Профи-Центр»
Тел.: (812) 309-48-57

Подписано в печать 20.09.2011. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Балтика»
Объем 136 с. Тираж 999 экз. Заказ № 525

Отпечатано в типографии ООО «Профи-Центр»
188309, Ленинградская обл., г. Гатчина, ул. Новоселов, 8а

СОДЕРЖАНИЕ

Б. С. Жихаревич. *МЦСЭИ «Леонтьевский центр»*

Предисловие. Замысел и технология сбора информации для исследования
«Муниципальные стратегии 2000-х»..... 5

Р а з д е л 1 .

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ 2000-х: ОФИЦИАЛЬНЫЙ ВЗГЛЯД

Апатиты: стратегическое планирование в 2000–2010 гг.	7
Артем: стратегическое планирование в 2000–2010 гг.	11
Ижевск: стратегическое планирование в 2000–2010 гг.	14
Кинель-Черкасский район: стратегическое планирование в 2000–2010 гг.	18
Магадан: стратегическое планирование в 2000–2010 гг.	23
Новосибирск: стратегическое планирование в 2000–2010 гг.	30
Новошахтинск: стратегическое планирование в 2000–2010 гг.	35
Омск: стратегическое планирование в 2000–2010 гг.	41
Покров: стратегическое планирование в 2000–2010 гг.	44
Северодвинск: стратегическое планирование в 2000–2010 гг.	49

Р а з д е л 2 .

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ 2000-х: АВТОРСКИЕ ВЕРСИИ

С. И. Рыбальченко. <i>Центр развития государственно-муниципального и общественного партнерства</i> Семь лет Стратегии-2020 города Дзержинского.	52
В. И. Грицких, С. С. Берман. <i>ОАО «Дирекция внебюджетных программ развития города»</i> Стратегия Казани — десять лет спустя.	54
И. С. Скрынников, С. В. Кетов. <i>Администрация Костомукшского городского округа</i> О. В. Толстогузов. <i>Институт экономики Карельского научного центра РАН</i> История стратегии Костомукши.	58
Р. В. Белая, М. В. Дьяконова. <i>Институт экономики Карельского научного центра РАН</i> В. М. Пименова, П. Г. Юначев. <i>Администрация местного самоуправления Олонецкого района</i> История стратегии Олонецкого района.	65
А. С. Сухоруков. <i>Фонд поддержки инновационных проектов «Новое измерение»</i> Стратегическое планирование в городе Петрозаводске в 2000–2010 гг.	72
А. Р. Батчаев, Б. С. Жихаревич. <i>МЦСЭИ «Леонтьевский центр»</i> Возможности и ограничения стратегического планирования (опыт Санкт-Петербурга 1995–2011 гг.)	76
Г. Б. Козырева, Т. В. Морозова, М. В. Сухарев. <i>Институт экономики Карельского научного центра РАН</i> История Стратегии развития Сортавальского муниципального района.	80
В. Е. Рохчин. <i>Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов</i> Опыт стратегирования развития города Тольятти: взгляд из прошлого в будущее.	86
И. В. Петров. <i>Тольяттинский государственный университет</i> Три попытки создания системы стратегического планирования Тольятти: роль общественного участия.	88
Б. М. Гринчель. <i>Институт проблем региональной экономики РАН</i> Ялуторовск — город с историей, город с будущим: стратегии повышения конкурентных преимуществ и привлекательности муниципального образования.	97

Р а з д е л 3 .

ОБОБЩЕНИЯ И ВЫВОДЫ

Е. В. Жирнель, О. В. Толстогузов. <i>Институт экономики Карельского научного центра РАН</i> Опыт стратегического планирования в муниципальных образованиях Республики Карелия в 2000–2010 годах.	102
--	-----

Б. С. Жихаревич. <i>МЦСЭИ «Леонтьевский центр»</i> Загадка жизнестойкости муниципальных систем стратегического планирования	107
Ю. А. Рябкова. <i>МЦСЭИ «Леонтьевский центр»</i> История муниципальных стратегий в Интернете	117
Г. Ю. Ветров, В. В. Ладыгин. <i>Фонд «Институт экономики города»</i> Общественное участие в процессе стратегического планирования	119

Р а з д е л 4 .

ЗАРУБЕЖНЫЙ ПРИМЕР

Н. А. Лебедева. <i>Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий</i> Барселона: 25 лет успешного стратегического планирования.....	124
--	-----

ПРЕДИСЛОВИЕ. ЗАМЫСЕЛ И ТЕХНОЛОГИЯ СБОРА ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ «МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ 2000-х»

Около 15 лет назад, в 1996–1997 гг., в России началась попытка разработки стратегических планов городов. Относительно большое количество планов, рассчитанных на период до 2010 года, было разработано в 2000–2004 гг. В каких-то городах эти планы «умерли в младенчестве», а где-то стали основой для эффективной системы управления.

Отталкиваясь от этих фактов и в связи с подготовкой юбилейного X Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: ресурсы для развития» (Санкт-Петербург, 17–18 октября 2011 года), Леонтьевский центр и Институт экономики города решили осмыслить прошедшее десятилетие и провести оценку отдаленных последствий первых российских проектов муниципального стратегирования. В рамках Форума организован круглый стол «Муниципальные стратегии в 2000–2010 годах: разные судьбы» и подготовлен к публикации данный сборник кейсов.

В сборнике помещены собственно кейсы и несколько статей с попытками обобщения результатов.

Для получения кейсов было использовано два канала:

- 1) обращение в администрации МО;
- 2) обращение к «ветеранам стратегического планирования» — исследователям и консультантам, участвовавшим в первых российских разработках.

Информационный запрос был оформлен в виде рекомендованного формата описания кейса — аналитической записки о стратегическом планировании в конкретном муниципальном образовании. Структура аналитической записки была разработана так, чтобы отразить существенные факторы, влияющие (согласно исходной гипотезе) на устойчивость создаваемых муниципальных систем стратегического планирования (МССП). К этим факторам отнесены: качество стратегического документа; процесс его разработки, включая масштаб и глубину вовлеченности стейкхолдеров и общества; организация контроля реализации и мониторинга. Кроме того, предлагалось дать характеристику результатов — достижение количественных показателей социально-экономического развития и формирование системы планирования.

Предполагалось, что по итогам изучения кейсов удастся выделить ряд типичных ситуаций и выявить главные факторы дифференциации.

Для активизации первого информационного канала в апреле 2011 года были отправлены письма с приглашением принять участие в исследовании в 67 муниципальных образований Российской Федерации, про которые было точно известно, что в начале 2000-х гг. они разрабатывали стратегии развития. Приглашения высылались на имя главы МО или главы администрации и включали собственно письмо и рекомендованную структуру описания кейса.

Рассылка осуществлялась по электронной почте и обычной почтой. Электронную рассылку делали два раза с периодичностью в 3 недели.

После второй электронной рассылки был проведен обзвон адресатов с целью выяснить, будет ли город (район) принимать участие в опросе. Связаться по ряду причин удалось не со всеми (не нашли письмо;

не знали, кому расписано; перекидывали с номера на номер; просто не дозвониться). Среди тех, с кем удалось установить первичный контакт (их было 52), некоторые ответили однозначное «да» и впоследствии прислали записки (8), кто-то сразу отвечал «нет» (25), в остальных случаях добиться содержательного ответа не удалось, поскольку решение не было принято или долго шло к исполнителю. При отказе были названы следующие причины:

- ♦ приняли к сведению, оставили без внимания — 13;
- ♦ нет времени или некому заниматься подготовкой ответа — 7;
- ♦ не найти материалы по старой стратегии, нет людей, которые принимали участие в разработке, сейчас никто ничего не помнит — 5.

Помимо упомянутых 67 адресатов приглашение к исследованию было включено в комплект с информацией о Форуме, рассылавшийся обычной почтой в 150 городов с численностью населения свыше 60 тыс. человек. Попыток прямого контакта с этим адресатами не было, тем не менее, два из десяти полученных кейсов поступили из этой группы.

Все кейсы этой группы поступали от официальных представителей администраций. В процессе подготовки к размещению на сайте Форума (forumstrategov.ru/rus/program/stol8.html) кейсы проходили незначительное редактирование и техническое оформление, итоговая версия перед публикацией на сайте согласовывалась с представителем администрации. В этом же виде кейсы вошли в данный сборник.

По первому каналу получено 10 кейсов. Для активизации второго канала приглашения к участию были направлены на 20 адресов известных консультантов и исследователей в области муниципального планирования. Им как участниками или наблюдателям событий предлагалось написать более свободное по форме эссе «История одной стратегии».

По этой линии удалось собрать описания девяти городов/районов, причем казус Тольятти рассмотрен двумя независимыми авторами. Здесь активность проявил Институт экономики Карельского научно-го центра РАН, представивший четыре кейса по карельским муниципалитетам, где сотрудники института работали над стратегиями. Два из них написаны в соавторстве с представителями администраций соответствующих МО.

Большинство авторов — непосредственные участники событий десятилетней давности. Среди них настоящие «патриархи», стоявшие у истоков научного осмысления феномена стратегического планирования и создававшие первые российские муниципальные стратегии, — профессора Б. М. Гринчель и В. Е. Рохчин. Особняком стоит только аспирант И. В. Петров, обстоятельно изучивший и систематизировавший драматическую тольяттинскую историю становления МССП, которая для него в силу молодости действительно история, наблюдаемая извне, что делает наблюдения непредвзятыми и потому особо ценными.

Таким образом, стадия сбора первичной информации прошла успешно, полученный набор кейсов, вошедших в данный сборник, дает пищу для исследований.

Некоторые исследователи уже приступили к работе, и предварительные результаты анализа, задачей которого является систематизация и ранжирование факторов, влияющих на устойчивость муниципальных систем стратегического планирования, опубликованы в третьей части сборника и размещены на сайте Форума.

В конце издания помещена статья о стратегическом планировании в Барселоне — пожалуй, самый впечат-

ляющий европейский пример создания активной системы стратегического планирования, действующей уже почти 25 лет.

Надеемся, что собранная информация послужит извлечению уроков, необходимых для совершенствования территориального стратегического планирования в российских городах и районах.

Спонсором издания выступил Спурт Банк (Казань), которому мы выражаем огромную благодарность.

РАЗДЕЛ 1.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ 2000-х: ОФИЦИАЛЬНЫЙ ВЗГЛЯД

АПАТИТЫ: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В 2000–2010 гг.¹

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

1. Название муниципального образования

Город Апатиты с подведомственной территорией.

2. Численность населения

На конец 2000 г. — 68,8 тыс. чел.; в 2005 г. — 62,8 тыс. чел.; в 2010 г. — 59,7 тыс. чел. (данные Всероссийской переписи населения).

3. Первые руководители муниципального образования в 2000–2010 гг.

Егорин Михаил Иванович — глава города Апатиты в период до апреля 2004 г.; Антропов Михаил Васильевич — глава города Апатиты в период с апреля 2004 г. по декабрь 2010 г.

4. Современный статус и его изменения в 2000–2010 гг.

Городской округ Апатиты (наделено статусом в соответствии с законом Мурманской области от 02.12.2004 № 532-01-ЗМО «О статусе муниципального образования город Апатиты с подведомственной территорией»). Слияний и разделений в 2000–2010 гг. не происходило.

5. Масштабные изменения в экономике за 2000–2010 гг.

Основные изменения в экономике города произошли до 2000 года, а именно: ликвидация самого крупного в городе бюджетобразующего предприятия «Апатитстрой», что дало толчок развитию малого предпринимательства в городе. В 2000–2010 годах происходил дальнейший процесс сокращения численности занятых на предприятиях, в учреждениях города и развитие малого предпринимательства. Масштабных изменений в экономике города в 2000–2010 гг. не происходило.

ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ

1. Название

Стратегия социально-экономического развития города Апатиты Мурманской области.

2. Год утверждения 2002 г.

3. Период действия До 2015 года.

4. Объем:

Весь документ — 144 страницы, основные положения — 45 страниц.

5. Статус (кем и когда утвержден)

Основные положения Стратегии утверждены решением Апатитского городского Совета народных депутатов от 19.12.2002 № 106.

6. Главная идея

В Стратегии было объективно оценено состояние города, положение г. Апатиты в регионе, выяв-

лены основные проблемы. В результате комплексного стартового анализа и изучения общественного мнения достаточно ясно и верно сформулированы миссия, основные направления и цели Стратегии, определены задачи и пути их решения. Выявлены «точки роста» городской экономики и приоритеты в развитии г. Апатиты. Исследованы ресурсы стратегического развития города и определены этапы реализации Стратегии на период до 2015 года. Даны рекомендации по проведению мониторинга и оценки результатов реализации Стратегии. Предложены первоочередные программы реализации отдельных направлений Стратегии и перечень наиболее значимых инвестиционных проектов.

7. Сценарии

Сценарии в рамках Стратегии не разрабатывались.

8. Миссия

Апатиты — динамично развивающийся северный город с богатыми человеческими и природными ресурсами, инновационным научно-образовательным потенциалом и высоким качеством жизни.

9. Главная цель

Развитие Апатитов как конкурентоспособного в экономике, науке и инновациях города Мурманской области, привлекательного качеством жизни и природно-культурной средой, ориентированного на становление гражданского общества.

10. Приоритеты («точки роста»):

- ♦ развитие пищевой промышленности;
- ♦ формирование научно-образовательного комплекса;
- ♦ развитие малого и среднего бизнеса;
- ♦ разработка и внедрение ресурсосберегающих технологий;
- ♦ становление туризма и рекреационной деятельности;
- ♦ развитие торговли и ярмарочно-выставочной деятельности;
- ♦ возрождение строительства жилья.

11. Основные направления, цели, задачи, мероприятия

Целевой блок Стратегии включает главную цель, четыре подцели и 26 стратегических направлений.

12. Крупные проекты

В стратегии определено девять крупных проектов, в том числе:

- ♦ создание технопарка «Апатиты»;
- ♦ строительство водозаборных сооружений на реке Малой Белой;
- ♦ реконструкция гостиницы «Аметист» и др.

¹ Материал подготовлен администрацией города Апатиты. Поступил от Е. В. Кислицыной, руководителя отдела экономического развития администрации города Апатиты, 22.06.2011.

13. Пространственные аспекты

Конкретно пространственные аспекты в Стратегии не отражены.

14. Механизмы реализации

1. Определены этапы реализации Стратегии. В рамках первого этапа 2002–2003 гг. предложено «создание конкретных механизмов реализации и мониторинга Стратегии развития г. Апатиты с учетом передового мирового и российского опыта».
2. Предложено создание специального отдела с функциями координации, внедрения новых методов и механизмов реализации и оценки эффективности Стратегии.

15. Планы реализации

Планы реализации Стратегии определены в разделе «Этапы реализации Стратегии развития г. Апатиты, мониторинг и система оценки результатов».

16. Целевые программы

В документе были определены первоочередные программы (проекты программ) по реализации отдельных направлений стратегии развития г. Апатиты:

1. Стратегия развития городского хозяйства города Апатиты на 2003–2010 гг.
2. Создание благоприятного инвестиционного климата на территории города Апатиты на 2003–2007 гг.
3. Повышение эффективности использования муниципального имущества и муниципальных земель города Апатиты на 2003–2007 гг.
4. Создание муниципальной информационной системы г. Апатиты на 2003–2007 гг. по направлениям: объекты и области ведения МО; инженерные коммуникации МО; природа и экология на территории МО; выделение «Системы открытой информации».

17. Расчет ресурсов и источников финансирования

Исследованы ресурсы и источники финансирования:

- ♦ материальные ресурсы развития г. Апатиты;
- ♦ финансовые ресурсы развития г. Апатиты;
- ♦ инвестиционный потенциал развития г. Апатиты.

18. Индикаторы реализации

Индикаторы реализации не определялись. Предполагалось, что в рамках каждой муниципальной программы будут разработаны необходимые индикаторы.

СВЕДЕНИЯ О ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ

1. Подразделение, ответственное за разработку

Ответственным за разработку Стратегии являлся комитет по экономике администрации г. Апатиты.

2. Организация — внешний консультант

Разработка Стратегии социально-экономического развития осуществлена в рамках гранта Института «Открытое общество» с привлечением экспертов: Института «Евроград» (Санкт-Петербург) и АНО «Научно-консалтинговая корпорация концептуальных исследований и развития социально-экономических систем» (Корпорация «МетаСинтез») (г. Москва).

3. Были ли созданы структуры стратегического планирования?

В рамках работы над Стратегией была создана Группа стратегического планирования администрации г. Апатиты, в состав которой вошли представители ключевых отделов администрации (постановление администрации г. Апатиты от 11.06.2002 № 497).

4. Принимали ли реальное участие в разработке стейкхолдеры?

В разработке Стратегии принимали участие:

- ♦ подразделения администрации города (подготовка исходной информации);
- ♦ сотрудники Кольского научного центра Российской академии наук (участие в анкетировании, проведение экспертизы документа);
- ♦ предприятия, предприниматели и общественность города (участие в анкетировании и выражение общественного мнения).

5. Было ли и как организовано общественное участие?

К оценке основных положений Стратегии, разработке ее миссии и целей администрацией города через анкетирование и участие в семинарах и обсуждениях привлекалось население города, общественные организации. В анкетировании приняли участие 536 человек из самых различных групп населения, экспертов, специалистов многих отраслей и сфер социально-экономического развития г. Апатиты. Анкеты были разработаны относительно каждой из опрашиваемых групп: анкета для жителей г. Апатиты, для предпринимателей и представителей малого бизнеса, для специалистов и экспертов в области экономического развития г. Апатиты, для специалистов и экспертов по проблемам развития социальной сферы г. Апатиты, для специалистов в области развития жилищно-коммунального хозяйства.

Экспертами Института «Евроград», Группой стратегического планирования и сотрудниками администрации г. Апатиты была проведена «стратегическая неделя», в ходе которой был осуществлен цикл встреч и дискуссий с руководителями важных для стратегического развития города предприятий и организаций, специалистами, представителями СМИ и общественностью, организованы тематические общегородские семинары, начато широкомасштабное анкетирование населения, экспертов и специалистов. Целью проведения в г. Апатиты тщательно подготовленной «стратегической недели» явилась активизация всех участников разработки Стратегии.

6. Сколько публичных мероприятий по разработке было проведено?

Всего с целью информирования, активизации и вовлечения в процесс разработки Стратегии развития города проведено 14 семинаров, круглых столов и целевых встреч, в каждом из которых приняли участие от 25 до 70 человек. В том числе:

- ♦ 3 тематических семинара и общегородской круглый стол, где приняли участие около 250 человек. Результаты проведенных в ходе круглого стола дискуссий позволили более точно определить стратегические ориентиры развития г. Апатиты. Темы семинаров: «Экономика и ресурсы города. Конкурентоспособность предприятий и перспективы роста. Роль и возможности малого бизнеса в производственной сфере»; «Проблемы и стратегические цели развития социальной сферы в городе»; «Проблемы и реформирование ЖКХ»;
- ♦ 4 семинара и круглый стол на тему «Апатиты как наукоград» с участием ученых и предпринимателей, организаторы — НПК «МетаСинтез» и Группа стратегического планирования.

7. Сколько и каких мероприятий по обсуждению было проведено?

Проведено не менее 11 мероприятий по обсуждению — со специалистами администрации, руководите-

лями предприятий, учеными, студентами, различными группами общественности.

8. Как проходили экспертиза и согласование?

1) 26 сентября 2002 г. информация о ходе разработки Стратегии была рассмотрена на сессии Апатитского городского Совета (решение № 77), где главе города было рекомендовано вынести проект на общественное обсуждение и после его доработки представить в Совет на утверждение в срок до 1 декабря.

2) 10 октября 2002 г. основные направления Стратегии города Апатиты были опубликованы в приложении к газете «Кировский рабочий», которая является официальным органом печати администрации г. Апатиты. Объем материала 13 м.п.с.

3) 2 декабря 2002 г. проект Стратегии в виде короткого варианта в количестве 46 страниц и полный вариант в количестве 144 страниц представлен в Апатитский городской Совет для рассмотрения и утверждения. 12 декабря документ рассмотрен постоянной депутатской комиссией по местному самоуправлению. 19 декабря принято решение об утверждении Стратегии.

Проект Стратегии был направлен и получил положительные отзывы:

1) Вайнштейна Е. А., заместителя директора Кольского филиала Петрозаводского государственного университета (бывший глава города Апатиты);

2) Маслобоева В. А., д.х.н., заместителя Председателя Президиума КНЦ РАН, директора Института промышленной экологии КНЦ РАН;

3) Семенова С. А., заместителя руководителя департамента экономики Мурманской области;

4) Григорьева А. В., генерального директора ОАО «Апатит»;

5) Селина В. С., д.э.н., директора Института экономических проблем КНЦ РАН.

9. Как был опубликован итоговый документ?

Проект Стратегии и утвержденная Стратегия (основные положения) публиковались в местной газете «Кировский рабочий», тираж 3000 экземпляров. Электронная версия Стратегии (основные положения) размещена на официальном сайте органов местного самоуправления.

10. Были ли сделаны компьютерные презентации Стратегии? Как они использовались?

Разработаны презентации для представления Стратегии в Совете депутатов города Апатиты, в Правительстве области, общественности.

СВЕДЕНИЯ О МОНИТОРИНГЕ И ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ

1. Был ли назначен орган, ответственный за реализацию; какой?

Координационный совет по реализации Стратегии при главе города Апатиты.

2. Были ли формальные документы о порядке мониторинга и оценки?

С целью организации работ по оценке реализации Стратегии при главе города была создана рабочая группа (распоряжение администрации г. Апатиты от 24.01.2003 № 27-р) в составе:

Руководитель группы:

Кислицына Е. В. — председатель Комитета по экономике.

Члены группы:

Чаринцева О. Н., Богдановская И. Б. — специалисты комитета;

Лукина Р. П. — специалист Управления финансов; Гущина И. А., Шиян Г. Н. — научные сотрудники Института экономических проблем КНЦ РАН.

Оценка и мониторинг проводились в соответствии с методикой, предложенной Институтом «Открытое общество» (далее — ИОО).

В рамках указанной работы была выполнена НИР «Диагностика социально-экономической ситуации в городе на основе изучения общественного мнения жителей г. Апатиты» (договор с Институтом экономических проблем КНЦ РАН от 01.04.2003).

3. Поводились ли промежуточный и итоговый мониторинг, оценка?

Мониторинг по вышеуказанной методике ИОО проводился в 2003 г. за период 1999–2001 гг. (об оценке исходной ситуации на начало разработки Стратегии), затем в 2004 году — за период 1999–2003 гг. Далее по указанной методике мониторинг не проводился.

В соответствии с текстом Стратегии мониторинг хода реализации Стратегии развития г. Апатиты должен был осуществляться каждые 2–3 года с целью постоянной актуализации Стратегии. Для оценки результатов Стратегии развития г. Апатиты предполагалась разработка системы целевых показателей конечных результатов, которые были бы строго увязаны с целевым блоком Стратегии.

На сегодняшний день разработан и утвержден Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ города Апатиты, их формирования и реализации, проведения оценки эффективности их реализации. Долгосрочные целевые программы наряду с Программой социально-экономического развития являются одним из основных инструментов реализации Стратегии. Каждая из программ, направленная на решение одной из задач Стратегии, содержит блок целевых показателей, позволяющих ежегодно оценивать эффективность ее реализации.

4. Были ли отчеты о ходе реализации, публиковались ли они?

Начиная с 2003 г. (решение Совета депутатов от 24.03.2003) разрабатывались 3-летние Программы социально-экономического развития города Апатиты как механизм реализации Стратегии. Проекты Программ проходят публичные слушания, утверждаются Советом депутатов (публикуются в СМИ), ежегодный и заключительный отчет об их исполнении представляется в Совет депутатов. Разработана система индикаторов и показателей результативности Программ.

5. Работали ли структуры стратегического планирования в процессе реализации; как?

С целью осуществления координации и контроля хода реализации Программ социально-экономического развития создан Координационный совет по управлению и контролю хода реализации Программы, в состав которого входят руководители ключевых структурных подразделений администрации, представители общественности и Кольского научного центра РАН.

6. Были ли связаны бюджетный процесс и стратегия; как?

Бюджетный процесс и Стратегия связаны посредством Программы социально-экономического развития города и муниципальных целевых программ, с помощью которых реализуются стратегические задачи и финансирование которых осуществляется за счет бюджета.

СВЕДЕНИЯ О РЕЗУЛЬТАТАХ РЕАЛИЗАЦИИ НА 2010 г.

1. Количественные показатели

Количественные показатели в Стратегии не определены. Индикаторы и показатели развития разрабатываются в рамках Программ социально-экономического развития города Апатиты и в муниципальных целевых программах.

2. Достигнуты ли намеченные целевые показатели на 2010 год?

Доля показателей:

- ♦ выполненных, перевыполненных — 47,1%;
- ♦ близких к выполнению — 24,3%;
- ♦ невыполненных — 27,1%;
- ♦ неадекватных, неизмеримых — 1,4%.

3. Реализация программ и проектов (если они были частью Стратегии)

В Стратегию были включены проекты программ по отдельным направлениям, разработанные специалистами (улучшение инвестиционного климата, развитие городского хозяйства, эффективность использования муниципального имущества и муниципальных земель, создание муниципальной информационной системы). В дальнейшем эти наработки нашли свое воплощение в Программе социально-экономического развития города и муниципальных целевых программах, оценка выполнения которых осуществляется ежегодно.

В целом по программам можно дать оценку «близко к выполнению».

Из 9 представленных в Стратегии инвестиционных проектов были воплощены в жизнь два (22%). Для реализации остальных проектов не удалось найти инвесторов.

4. В какой мере развитие города соответствовало плану?

Развитие города в значительной степени соответствует плану в части организационных мероприятий, но в части масштабных изменений и инвестиционных проектов — слабо.

5. Приведите примеры масштабных изменений, проектов, реализованных по плану

1) Создан НП «Технопарк Апатиты», но его деятельность не в полной мере соответствует запланированным масштабам.

2) Реализован проект энергосбережения по больничному корпусу г. Апатиты.

3) Проведены исследования (НИР) по проекту «Реконструкция системы теплоснабжения микрорайона «Северный» г. Апатиты», что позволило городу Апатиты в 2010 году стать участником федерального пилотного проекта «Энергосберегающий квартал», который реализуется именно в указанном микрорайоне города.

6. Сколько лет ощущалось воздействие стратегии на развитие города?

Во всех муниципальных программах все прошедшие годы идет ориентация и ссылка на утвержден-

ные стратегические цели, задачи, направления развития.

СВЕДЕНИЯ О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗА 2000–2010 гг.

1. Какие документы планирования за это время принимались, опирались ли они на исходную стратегию?

За указанный период были приняты 5 программ социально-экономического развития города Апатиты, Генеральный план города Апатиты и Правила землепользования и застройки, Стратегия обращения с отходами на территории муниципального образования, которые опирались на исходную Стратегию.

2. Какие есть нормативные документы о системе планирования в муниципальном образовании?

Действующие муниципальные нормативные документы о системе планирования в муниципальном образовании г. Апатиты:

- ♦ Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ г. Апатиты, их формирования и реализации, проведения оценки эффективности их реализации.
- ♦ Программа социально-экономического развития города Апатиты на 2010–2012 гг.
- ♦ Муниципальные целевые программы (более 20 программ).
- ♦ Положение о бюджетном процессе в г. Апатиты.
- ♦ Генеральный план г. Апатиты и Правила землепользования и застройки.
- ♦ Стратегия обращения с отходами на территории муниципального образования.
- ♦ Порядок разработки прогноза социально-экономического развития г. Апатиты на очередной финансовый год и плановый период.
- ♦ Ежегодный прогноз социально-экономического развития города Апатиты на очередной финансовый год и плановый период.
- ♦ Доклад о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период.

ИТОГОВАЯ ОЦЕНКА

Было две попытки разработки нового стратегического документа — Программы развития города Апатиты как наукограда (в 2004 г. и в 2005 г.). Документ 2004 г. остался в форме проекта Программы. Город не соответствует установленным критериям наукограда и официального статуса получить не может, направление на инновационное развитие остается приоритетным, хотя продвигается очень трудно.

Принятая в 2002 г. Стратегия развития города осталась «живой», на ее основе сложилась действующая система планирования в муниципальном образовании. Обновление и дополнение осуществляется в рамках программы социально-экономического развития города.

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Город Артем Приморского края расположен на севере полуострова Муравьева-Амурского в пределах Артемовского бурогоугольного бассейна, омываемого на западе Амурским заливом, на востоке — Уссурийским.

Динамика численности населения Артемовского городского округа в целом отражает общую демографическую ситуацию в стране, хотя и имеет некоторые собственные особенности. Численность населения МО составляла в 2000 г. 113,0 тыс. чел., в 2005 г. — 111,5 тыс. чел., в 2010 г. — 112,2 тыс. чел. (с учетом предварительных итогов Всероссийской переписи населения).

Руководителем муниципального образования является Новиков Владимир Михайлович. Он был избран главой города 10 февраля 2001 года, вступил в должность главы города Артема с 15 февраля 2001 года, вновь победил на выборах 6 февраля 2005 года и 14 марта 2010 года (срок полномочий — 5 лет).

В 1938 году Артем получил статус города. В соответствии с законом Приморского края от 10.11.2004 № 157-КЗ муниципальное образование «город Артем» наделено статусом городского округа, входящего в состав Приморского края.

Для городского округа 2000 год в экономическом плане был очень сложным. Экономическая специализация Артема долгие годы определялась развитием преимущественно угольно-энергетических предприятий. В переходный период специализация Артема поставила его экономическую базу перед лицом серьезных проблем. Была закрыта последняя шахта, прекратили свою деятельность предприятия легкой промышленности, многие предприятия утратили рынки сбыта, не выдерживая конкуренции с дешевым импортом из Китая. Сотни людей остались без работы.

В этот период эффективный производственный менеджмент руководства оставшихся и вновь создаваемых предприятий округа, реализация мер государственной поддержки, а также активно проводимые администрацией округа протекционистская и инвестиционная политики, направленные на всестороннюю поддержку любой инвестиционной инициативы, имеющей в конечном итоге целью освоение рекреационных зон, развитие новых видов деятельности, открытие новых производств и увеличение производственного потенциала округа, способствовали полной диверсификации экономики округа, привлечению значительных инвестиционных ресурсов, модернизации и расширению производств.

На протяжении всех последних лет в округе уделяется немало внимания развитию сельского хозяйства, которое сегодня представлено двумя отраслями — животноводством и растениеводством. Из 33 крупных и средних действующих сельскохозяйственных предприятий, находящихся на территории Приморского края, Артему принадлежат 4 наиболее крупных. Одно из них — ЗАО «Михайловский бройлер», учрежденное в 2002 году, на сегодняшний день — крупнейший производитель охлажденного и замороженного мяса цыплят-бройлеров, а также продуктов его переработки на территории Дальнего Востока.

Артем — воздушные ворота Приморского края. В 2000 году введен в эксплуатацию международный

пассажирский терминал. Значительно расширилась сфера предоставляемых услуг по организации грузовых и пассажирских перевозок транспортных компаний ОАО «Владивосток-Авиа», ОАО «Международный аэропорт Владивосток», ООО «Аэро-груз», ЗАО «Авиа-лифт Владивосток».

По итогам 2006 года Артем стал победителем во Всероссийском конкурсе экономического развития в номинации «Лучший город Российской Федерации».

Артем становится транспортно-логистическим центром юга Дальнего Востока. На территории муниципалитета за последние годы открылись несколько современных производств, появились единственные на тихоокеанской окраине представительства и сервисные центры по обслуживанию европейской техники «БелАЗа» и «Мерседеса», логистические центры класса «А» с участием российского и зарубежного капиталов. На территории округа открыты техноцентры мирового уровня Sumotori, Hino, Akira, Nissan, Suzuki, SsangYong, Kia с салонами продаж и обслуживания легковых автомобилей и тяжелой грузовой техники.

Артем уверенно занимает второе место в Приморье по числу сдаваемых в эксплуатацию жилых и социально значимых объектов. За последние пять лет удалось организовать масштабные и грандиозные стройки, за что город вполне заслуженно наградили в V Всероссийском конкурсе экономического развития «Золотой рубль» именно в категории «Большой город». С 2001 года введено в эксплуатацию 165,5 тыс. м² жилья. В городе появились современные физкультурно-оздоровительный комплекс, плавательный бассейн. Проводится реконструкция стадиона, и начато строительство крытого ледового комплекса.

За эти годы были отстроены и введены в эксплуатацию торговые комплексы и административные здания, получила широкое развитие банковская сфера.

За период 2001 — 2010 гг. на территории округа было создано свыше 8000 рабочих мест в агропромышленном комплексе, строительной индустрии, транспорте, торговле, бытовом обслуживании и др.

В результате всей проделанной работы Артемовский городской округ сегодня — это современный социально-экономический, транспортно-логистический центр Приморского края.

В рамках реализации основных приоритетных направлений Стратегий развития округа и Приморского края на территории округа реализуется более 40 инвестиционных проектов федерального, краевого и местного значения, которыми предусматриваются модернизация старых и строительство новых производств, развитие транспортной, энергетической и инженерной инфраструктур, мероприятия по охране окружающей среды.

Стратегическими документами Приморского края Артем назван центром туристско-рекреационного обслуживания международного значения. В связи с чем стратегиями развития Приморского края и Артемовского городского округа предусмотрены мероприятия по организации рекреационных зон на основе лесов округа с частичным включением лесных территорий в спортивно-развлекательные объекты международного и краевого значения.

¹ Материал подготовлен администрацией Артемовского городского округа. Поступил из отдела прогнозирования и экономического анализа управления экономики администрации Артемовского городского округа 20.06.2011.

ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ

В 2002 году в Артеме была разработана краткосрочная программа социально-экономического развития г. Артема до 2005 г. При ее реализации администрацией Артемовского городского округа была выявлена необходимость в более долгосрочных и перспективных планах развития города.

Уже в 2004 году при помощи Ассоциации шахтерских городов, Фонда «Институт экономики города» и РАО ЕЭС России органы местного самоуправления приступили к началу работ по составлению Стратегии устойчивого развития города Артема на долгосрочную перспективу. В дальнейшем к работе присоединились Леонтьевский центр (Санкт-Петербург), Дальневосточный центр экономического развития (г. Владивосток).

В ходе работы был сделан вывод о том, что разработать качественный стратегический документ невозможно без тесной привязки видения развития территории к документам территориального планирования. Таким образом, в 2006 году администрацией Артемовского городского округа принято решение о формировании Стратегии социально-экономического развития территории в составе Генерального плана развития Артемовского городского округа в комплексе со схемой территориального планирования.

В сентябре 2009 года прошли публичные слушания по проекту документа. Решением Думы Артемовского городского округа № 237 от 30 октября 2009 года был утвержден Генеральный план Артемовского городского округа, который является стратегическим общественным документом Артемовского городского округа на период до 2025 года. Объем документа составляет 339 страниц без приложений и документации.

Целью разработки Генерального плана названо обеспечение устойчивого развития городского округа как на ближайшие годы, так и в долгосрочной перспективе. В документе стратегические направления развития на перспективу сохраняются за агропромышленным сектором, добывающей и обрабатывающей промышленностью (производство транспортных средств и оборудования, текстильное и швейное производство, производство резиновых и пластмассовых изделий, производство готовых металлических изделий, производство машин и оборудования), пищевой промышленностью, промышленностью строительных материалов. Для успешного выполнения этих направлений было необходимо создание в Артеме новых, а также дальнейшее развитие, укрепление на качественно новом уровне следующих функций:

- ♦ крупного транспортного узла, в том числе крупного сортировочно-распределительного терминала;
- ♦ многопрофильного промышленного центра;
- ♦ торгово-делового центра международного уровня;
- ♦ развитие новых видов деятельности;
- ♦ игровой бизнес.

Основные цели и задачи документа определены исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов для обеспечения устойчивого развития территории, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур с учетом интересов граждан и их объединений.

Принятый Стратегический план развития Артемовского городского округа охватывает многие стороны жизнедеятельности населения, проживающего в городе, поэтому в нем затрагиваются не только вопросы

территориального и функционального зонирования, но и другие важные вопросы, определяющие качество городской среды: транспортную доступность, уровень воздействия вредных выбросов на здоровье населения, привлекательность и узнаваемость города, надежность всех инженерных инфраструктур, обеспеченность жителей объектами социального и культурно-бытового обслуживания.

На уровне Генерального плана выделены несколько основных задач:

- ♦ территорию Артемовского городского округа и Владивостока необходимо рассматривать как зону особого регулирования, учитывающую всю систему взаимных интересов, что позволит обеспечить ее комплексное и устойчивое развитие;
- ♦ формирование предложений по развитию архитектурно-пространственной среды территорий, входящих в состав городского округа на основе природного и урбанизированного каркасов;
- ♦ наличие в Артеме развитой системы транспортных коммуникаций создает предпосылки для развития внешнеэкономической деятельности;
- ♦ упорядочение и благоустройство всех селитебных и внеселитебных территорий, организация санитарно-защитных зон;
- ♦ повышение роли Артемовского городского округа как торгово-транспортного центра с увеличением объема грузоперевозок на основе комплексного развития всех видов внешнего транспорта, а также связанных с ним экспедиторских, финансовых, логистических и страховых услуг;
- ♦ важнейшей задачей в современных условиях является обеспечение надежности функционирования инженерной инфраструктуры: систем водоснабжения и канализации, энергоснабжения и инженерной подготовки территории, систем очистки и благоустройства.

В Генеральном плане развития Артемовского городского округа перечислены 17 крупных инвестиционных проектов:

- 1) строительство ВЛ 220 кВ «Артемовская ТЭЦ — ПС Владивосток»;
- 2) строительство автомобильной дороги Владивосток — Находка — порт Восточный;
- 3) реконструкция и строительство автомобильной дороги регионального значения Владивосток — Артем (подъезд к г. Артему от автомобильной дороги п. Новый — полуостров Де-Фриз — Седанка — бухта Патрокл на северо-восток вдоль западного берега Уссурийского залива);
- 4) реконструкция автомобильной дороги регионального значения Артем — Суражевка — Артемовский;
- 5) реконструкция аэропорта г. Владивостока;
- 6) строительство терминального комплекса аэропорта г. Владивостока;
- 7) реконструкция автомагистрали аэропорт «Кневичи» (г. Владивосток) — федеральная автомобильная дорога Хабаровск — Владивосток (М-60 «Уссури»);
- 8) создание игровой зоны в Приморском крае;
- 9) увеличение мощности Артемовской ТЭЦ на 80 МВт (общая мощность 480 МВт);
- 10) строительство газораспределительной системы (ГРС);

- 11) организация водоснабжения населенных пунктов Приморского края из подземных источников Пушкинского месторождения;
- 12) очистные сооружения Артемовского гидроузла;
- 13) организация экологически безопасной системы обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО); организация системы селективного сбора ТБО, строительство модульных промежуточных перегрузочно-сортировочных станций, строительство полигонов ТБО, строительство заводов по переработке ТБО;
- 14) строительство «Ледового дворца»;
- 15) рекреационная зона «Синяя сопка»;
- 16) спортивная трасса «Приморское кольцо»;
- 17) строительство завода электротехнического оборудования компанией Hyundai Heavy Industries.

Стратегическим документом определено, что в целях решения всех поставленных задач управление процессом стратегического планирования в Артемовском

городском округе осуществляется на основе программно-целевого метода. В документе разработана система индикаторов для оценки успешности его реализации (см. табл.).

СВЕДЕНИЯ О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ

В соответствии с принятой Стратегией Артемовского городского округа принимались следующие документы:

- ♦ долгосрочные и ведомственные целевые программы;
- ♦ Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры Артемовского городского округа на период до 2025 года;
- ♦ инвестиционные программы по строительству и модернизации системы водоснабжения и водоотведения Артемовского городского округа краевого государственного унитарного предприятия «Приморский водоканал»;

Таблица.

Ожидаемые социально-экономические результаты (целевые показатели) реализации Генерального плана Артемовского городского округа до 2025 года

№ п/п	Показатели	Единица измерения	по сост. на 2006 г.	2025 г. (расчетный срок)
1	Территория жилой застройки	га	1064,7	2070,8
2	Население	тыс. чел.	111,6	130
3	Жилищный фонд	тыс. м ²	2161,2	4115,5
4	Аварийный и ветхий жилищный фонд с износом более 65%	тыс. м ²	51,8	–
5	Новое жилищное строительство по городу, всего	тыс. м ²	–	2070
6	Средняя обеспеченность населения общей площадью квартир, домов	м ² /чел.	19,4	31,7
7	Объекты социального и культурно-бытового обслуживания			
7.1	Детские дошкольные учреждения	мест на 1 тыс. чел.	16	50
7.2	Школы	мест на 1 тыс. чел.	105	133
7.3	Высшие учебные заведения	студентов	1600	3000
7.4	Больницы	коек на 1 тыс. чел.	5,4	13,5
7.5	Поликлиники	пос. в смену на 1 тыс. чел.	11,7	35
7.6	Магазины	м ² торговых площадей на 1 тыс. чел.	405,9	560
7.7	Территория комплекса спортивных сооружений	га на 1 тыс. чел.	–	0,7
8	Транспортная инфраструктура			
8.1	Протяженность линий общественного пассажирского транспорта, в том числе:			
	электрифицированная железная дорога	км двойного пути	29,5	35
	автобус	км	80	180
8.2	Протяженность внешних автодорог	км	106,5	117
8.3	Протяженность магистральных улиц и дорог	км	35	180
8.4	Общая протяженность улично-дорожной сети	км	375	574
9	Связь			
	Охват населения телевизионным вещанием	%	100	100
	Обеспеченность населения телефонной сетью общего пользования:			
	в городских поселениях	номеров на 100 семей	25,1	52,5
	в сельских поселениях		13,3	48,7
10	Охрана природы и рациональное природопользование			
10.1	Объем выбросов вредных веществ в атмосферный воздух	тыс. т/год	28,8	ПДВ
10.2	Общий объем сброса загрязненных вод	млн м ³ /год	5,22	ПДС
10.3	Население, проживающее в санитарно-защитных зонах	тыс. чел.	20	–

- ♦ Правила землепользования и застройки Артемовского городского округа (утверждены решением Думы АГО № 497 от 28.04.2011);
 - ♦ План реализации Генерального плана Артемовского городского округа сроком на 3 года.
- Кроме того, в соответствии с действующим законодательством в Артемовском городском округе принимаются следующие документы планирования:
- ♦ прогноз социально-экономического развития Артемовского городского округа на среднесрочную перспективу;
 - ♦ основные направления бюджетной и налоговой политики Артемовского городского округа;
 - ♦ бюджет Артемовского городского округа (решения Думы Артемовского городского округа о принятии и исполнении бюджета округа);
 - ♦ среднесрочный финансовый план Артемовского городского округа;
 - ♦ доклад главы округа «О достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и планируемых значениях на 3-летний период».

ИЖЕВСК: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В 2000–2010 гг.¹

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

1. Название муниципального образования

Муниципальное образование «город Ижевск».

2. Численность населения

По состоянию на 01.01.2001 — 638,7 тыс. чел.

По состоянию на 01.01.2006 — 619,5 тыс. чел.

По состоянию на 01.01.2011 — 627,9 тыс. чел. (с учетом предварительных итогов Всероссийской переписи населения 2010 года).

3. Первые руководители муниципального образования в 2000–2010 гг.

Анатолий Иванович Салтыков — глава городского самоуправления, мэр города Ижевска. Период руководства — с 1994 года по 2001 год.

Виктор Васильевич Балакин — глава муниципального образования «город Ижевск». Период руководства — с 2001 года по 2010 год.

Александр Александрович Ушаков — глава муниципального образования «город Ижевск». Период руководства — с 2010 года по настоящее время.

Главой администрации города Ижевска является Денис Владимирович Агашин.

4. Современный статус и его изменения в 2000–2010 гг.

Муниципальное образование «город Ижевск» наделено статусом городского округа.

СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА ИЖЕВСКА

В городе Ижевске решением Городской думы города Ижевска от 27.06.2001 № 323 одобрена Стратегия устойчивого развития города.

Одним из принципов разработки Стратегии устойчивого развития города Ижевска являлся принцип общественного партнерства и взаимодействия органов городского самоуправления с жителями города, общественными организациями, деловыми кругами, наукой.

СВЕДЕНИЯ О РАЗРАБОТКЕ СТРАТЕГИИ

Инициатором разработки Стратегии устойчивого развития города выступила администрация города Ижевска.

В целях привлечения к разработке и реализации Стратегии широкого круга горожан был разработан и

реализован проект «Развитие демократии. Привлечение жителей Ижевска к управлению городом». Утвержден план разработки Стратегии устойчивого развития города Ижевска. Определен координатор деятельности по ее разработке и руководитель проектно-аналитической группы. Создана 21 рабочая группа и утверждены их руководители.

План разработки Стратегии устойчивого развития города Ижевска включал в себя **три этапа**.

В ходе **первого этапа** вопрос о разработке Стратегии был подготовлен и вынесен на обсуждение депутатов городской Думы города Ижевска.

Второй этап — это определение целей и направлений развития города Ижевска. На данном этапе осуществлялось информирование жителей города о разработке Стратегии. Проведено социологическое исследование «Общественное мнение о проблемах и перспективах развития города Ижевска». Результаты опроса жителей и опроса экспертов объединены в аналитическом отчете о результатах социологического исследования и использованы при определении целей и направлений устойчивого развития города Ижевска.

Для согласования с населением целей и направлений устойчивого развития города, обозначенных рабочими группами, состоялась городская конференция «Стратегия устойчивого развития города Ижевска». В работе конференции приняли участие более 300 человек. Цели и направления развития города, определенные участниками конференции, стали основой для формирования базовой версии Стратегии устойчивого развития города Ижевска.

Третий этап включал такие мероприятия, как анализ предложений «банка идей», подготовка стратегий по направлениям развития города Ижевска, подготовка и обсуждение базовой версии стратегии, экспертиза предложений и поправок, формирование итоговой версии стратегии и рассмотрение ее на постоянных комиссиях городской Думы города Ижевска, утверждение Стратегии городской Думой города Ижевска, издание и публикация Стратегии в средствах массовой информации.

С целью обсуждения базовой версии Стратегии устойчивого развития города Ижевска состоялся круглый стол. В работе круглого стола приняли участие более 60 человек — ученые города, представители общественности, депутаты городской Думы города Ижевска. По результатам обсуждения участниками круглого

¹ Материал подготовлен администрацией города Ижевска. Поступил от А. Н. Глызиной, ведущего специалиста-эксперта отдела прогнозирования развития города Управления экономики и развития города администрации города Ижевска, 17.06.2011.

стола принята резолюция, одобряющая базовую версию. С учетом высказанных предложений сформирована итоговая версия Стратегии устойчивого развития города Ижевска.

Стратегия получила высокую оценку экспертов. Среди 20 городов, обладающих передовым опытом в тех или иных компонентах стратегического планирования, по оценке процесса стратегического планирования и содержания стратегического плана город Ижевск вошел в группу городов-лидеров.

Особенность подхода города Ижевска к разработке стратегии, в отличие от других городов Российской Федерации, — это ориентация на устойчивое развитие. В основу концепции устойчивого развития города положены 3 основных принципа.

Первый принцип — это сбалансированность экономики и экологии. То есть достижение такой степени развития, когда люди в результате хозяйственной деятельности перестают нарушать среду обитания.

Второй принцип — сбалансированность экономической и социальной сферы. Это означает обеспечение максимального использования ресурсов, которое дает экономическое развитие, в интересах человека.

Третий принцип — решение задач сегодняшнего дня с учетом перспективы интересов будущих поколений.

Долгосрочной целью развития города Ижевска является повышение качества жизни населения. Приоритет в достижении устойчивого развития отдаленному поколению, обеспечению достойных условий его жизни и творческого развития личности. В понятие «качество жизни» вкладывается возможность иметь работу, достойную оплату труда, общественную безопасность, политическую стабильность, укрепление здоровья, возможность получения образования и культурного развития, качество окружающей среды, хорошее жилье. Поэтому долгосрочная цель рассматривается как повышение доходов и занятости населения и улучшение условий жизнедеятельности.

Стратегия устойчивого развития города содержит общую оценку сложившихся социально-экономических условий жизни, благоприятных и неблагоприятных тенденций развития города, точки роста города Ижевска, локальные цели и направления развития города, а также механизмы реализации Стратегии.

В качестве **основных направлений** развития города Ижевска определены экономическое развитие, эффективное использование ресурсов, социальное развитие и совершенствование городской среды.

Стратегией закреплены точки роста, такие как:

- ♦ развитие города как образовательного центра Удмуртской Республики;
- ♦ развитие научно-производственных комплексов;
- ♦ развитие информационных технологий;
- ♦ развитие системы городского самоуправления;
- ♦ повышение эффективности самоуправления;
- ♦ участие города в международных, межрегиональных и республиканских экономических, социальных и культурных проектах.

Эти точки роста обладают эффектом преумножения потенциала развития. Воздействие на них способствует развитию других сфер жизнедеятельности города.

СВЕДЕНИЯ О МОНИТОРИНГЕ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

За время реализации Стратегии устойчивого развития города появилась необходимость в мониторин-

ге этого процесса и оценке городским сообществом. 28 сентября 2005 года в городе Ижевске состоялась межрегиональная научно-практическая конференция «Реализация Стратегии устойчивого развития города Ижевска: опыт и проблемы».

Конференция получила широкий резонанс в городском сообществе. Всего в работе конференции приняли участие более 600 человек. На секциях и пленарных заседаниях прозвучало более 160 докладов.

По результатам работы конференции была принята резолюция, которая определила приоритеты и перспективы развития города. Подготовлен и издан сборник тезисов докладов конференции.

Механизмом реализации Стратегии устойчивого развития города Ижевска является программно-целевой подход, позволяющий трансформировать Стратегию в ведомственные, целевые программы и проекты, текущие планы мероприятий.

Важнейшее место в этом механизме занимают муниципальные, долгосрочные и ведомственные целевые программы. Программы направлены на решение ключевых проблем города.

В городе Ижевске приняты 25 муниципальных, долгосрочных и ведомственных целевых программ по таким отраслям муниципального управления, как образование, здравоохранение, культура, дошкольное образование и др.

Программно-целевой подход применяется при планировании и исполнении бюджета города Ижевска, что способствует эффективному расходованию средств бюджета города и решению приоритетных задач социально-экономического развития города Ижевска.

ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

Город Ижевск — промышленный, научный и культурный центр Приволжского федерального округа.

Определенные конкурентные преимущества городу дают многоотраслевая структура экономики, уникальность отдельных технологий и производств.

Основное влияние на социально-экономическое развитие города Ижевска оказывают промышленные предприятия. В Ижевске растут объемы промышленного производства. В 2008 году под влиянием финансового кризиса темп роста объемов промышленного производства по крупным и средним предприятиям несколько снизился и составил 105,1%. В 2010 году экономика города постепенно восстанавливалась после кризисных процессов 2008–2009 годов. По предварительным данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Удмуртской Республике в 2010 году объем промышленного производства на крупных и средних предприятиях увеличился более чем на 15%.

Предприятия промышленности вносят значительный вклад в инвестиционное развитие города и являются основными плательщиками налогов в бюджет города Ижевска. Инвестиционные ресурсы организациями в основном направлялись на обновление основных фондов. Это является важным фактором для дальнейшего роста объемов промышленного производства.

По уточненным данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Удмуртской Республике среднемесячная заработная плата в городе Ижевске по итогам 2010 года увеличилась на 8% по сравнению с уровнем 2009 года и составила 17 255,2 руб. При этом темпы роста заработной платы остаются ниже темпов роста, сложившихся в докризисный период.

Улучшается ситуация на рынке труда: уменьшается численность официально зарегистрированных безработных, снижается уровень безработицы. Потребность предприятий города Ижевска в работниках превышает число безработных.

В целях стимулирования инвестиционной активности и привлечения средств инвесторов для решения задач социально-экономического развития города Ижевска, развития его производственного потенциала, увеличения поступлений в бюджет города в Ижевске реализуется Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры города Ижевска на период с 2009 до 2015 г. в целях обеспечения коммунальной инфраструктурой объектов жилищного и промышленного строительства, качественного и надежного предоставления коммунальных услуг потребителям, повышения эффективности и оптимального развития систем коммунальной инфраструктуры, повышения их инвестиционной привлекательности, создания основы для разработки инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, осуществляющих поставку товаров и услуг в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, теплоснабжения, утилизации твердых бытовых отходов.

В ходе реализации программных мероприятий планируется построить 60 км водоводов и водопроводных сетей, 4 крупные канализационные насосные станции, очистные сооружения, провести модернизацию 90 центральных тепловых пунктов.

Реализуется инвестиционная программа МУП города Ижевска «Ижводоканал» на 2010–2012 годы в целях повышения надежности работы систем водоснабжения и водоотведения города Ижевска, обеспечения качества питьевой воды в соответствии с установленными требованиями, создания условий для развития жилищного строительства.

В городе Ижевске реализуется программа Президента Удмуртской Республики «Обеспечение жильем молодых семей». В целях оказания содействия молодым семьям в улучшении жилищных условий в рамках программы администрацией города Ижевска и Министерством строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики проделана работа по подготовке списков молодых семей, которым предоставляются льготные ипотечные кредиты на приобретение нового жилья с компенсацией процентной ставки до 5% годовых, отобраны конкурентоспособные предложения для реализации подпрограммы обеспечения жильем молодых семей. В результате проведенной работы начиная с 2009 года между компаниями-застройщиками и молодыми семьями заключено 2 130 договоров. Сумма средств, привлеченных застройщиками, составляет более 2,5 млрд руб.

Реализация программы позволила обеспечить жильем молодые семьи, оказать поддержку организациям строительного комплекса города Ижевска, привлечь инвестиции в строительную отрасль и достичь в 2010 году значения показателей по вводу жилья на докризисном уровне.

За 2006–2010 годы в городе Ижевске введено более 1 млн м² жилья. По итогам 2010 года по темпам роста ввода жилых домов город Ижевск занимал 4 место среди городов — центров регионов Приволжского федерального округа.

Ведется работа по выполнению планового задания по реализации Федерального закона от 21.07.2007

№ 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». За 2008–2010 гг. проведен капитальный ремонт в 479 многоквартирных домах. Условия проживания улучшили более 111 тыс. человек.

В целях выполнения подпрограммы «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилого фонда» в городе Ижевске ведется строительство жилых домов (с 2006 года по 2010 год построено 3 жилых дома).

Развитие систем электропередачи на территории города Ижевска осуществляется в рамках инвестиционной программы филиала Удмуртэнерго ОАО «МРСК Центра и Приволжья» на 2010–2014 годы.

В рамках республиканской целевой программы «Газификация Удмуртской Республики на 2010–2014 годы» разрабатываются проекты на строительство газораспределительных сетей.

На территории города Ижевска осуществляют деятельность 10,8 тыс. малых предприятий, 81 среднее предприятие и более 22 тыс. индивидуальных предпринимателей.

С целью содействия развитию бизнеса в городе Ижевске реализуется Долгосрочная целевая программа развития субъектов малого и среднего предпринимательства в городе Ижевске на 2009–2013 годы, в рамках которой предусмотрены мероприятия по финансовой, имущественной, информационной и консультационной поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства.

В рамках финансовой поддержки предусмотрено предоставление субсидий на уплату части процентной ставки по кредитам, привлекаемым в кредитных организациях субъектами малого и среднего предпринимательства для реализации проектов и организациями, образующими инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства, для реализации проектов, направленных на содействие развитию малого и среднего предпринимательства.

В целях оказания имущественной поддержки предпринимателям сформирован и утвержден постановлением администрации города Ижевска от 25.05.2010 № 511 Перечень муниципального имущества (зданий, строений, сооружений и нежилых помещений), предназначенного для оказания имущественной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в городе Ижевске, в который включено 11 нежилых помещений.

Для информационного обеспечения субъектов малого и среднего предпринимательства на официальном интернет-сайте муниципального образования «город Ижевск» размещаются нормативно-правовые акты, затрагивающие интересы предпринимателей, и другая полезная информация, в том числе о наличии в городе программ кредитования предпринимателей банками.

Структурными подразделениями администрации города оказываются консультации субъектам малого и среднего предпринимательства.

Для реализации мероприятий по содействию развитию малого и среднего предпринимательства в городе Ижевске с 1997 года действует некоммерческая организация «Ижевский городской фонд поддержки малого предпринимательства» (далее — Фонд), которая входит в инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства города Ижевска. Фонд реализует два направления по финансовой поддержке предпринимателей: финансирование проектов субъектов малого и среднего предпринимательства путем развития микрокредитования и предоставление поручительств финансово-

кредитным организациям за субъекты малого и среднего предпринимательства. Кроме того, Фондом оказываются консультации по юридическим вопросам, вопросам формирования бизнес-планов, получения финансовой поддержки, по ведению бухгалтерского учета и налоговой отчетности и др.

В целях организации практического взаимодействия предпринимательских структур с органами местного самоуправления начиная с 2001 года в городе Ижевске работает Коллегия по предпринимательству при главе муниципального образования «город Ижевск».

На заседаниях Коллегии рассматриваются вопросы, затрагивающие интересы предпринимателей города Ижевска. Мнения членов Коллегии учитываются при разработке нормативно-правовых актов.

Созданы условия для реализации федерального законодательства о преимущественном праве выкупа арендуемых помещений субъектами малого и среднего предпринимательства. Во исполнение требований действующего законодательства, предоставляющего субъектам малого и среднего предпринимательства преимущественное право приобретения арендуемого имущества, 78 помещений продано с рассрочкой оплаты приобретенного имущества на 3 года.

Представители малого и среднего бизнеса составляют значительную долю среди арендаторов и субарендаторов муниципальных нежилых помещений. В 2010 году 62% договоров аренды муниципальных помещений от общего количества договоров заключено с субъектами малого и среднего предпринимательства.

В городе созданы условия для участия субъектов малого и среднего предпринимательства в конкурсах по размещению муниципального заказа. В соответствии с действующим законодательством предприниматели участвуют как в конкурсах на общих основаниях, так и в конкурсах среди субъектов малого предпринимательства, организованных администрацией города Ижевска. В 2010 году с субъектами малого предпринимательства заключено контрактов и сделок на сумму более 1,5 млрд руб., что составляет более 39% от общего объема размещенного муниципального заказа. Доля общего годового объема заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд в соответствии с перечнем товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется среди субъектов малого предпринимательства, утвержденным постановлением Правительства РФ от 04.11.2006 № 642, размещенных путем проведения торгов, запроса котировок, участниками которых являются субъекты малого предпринимательства, в общем годовом объеме заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд в соответствии с указанным перечнем, размещенных путем проведения торгов, запроса котировок, в 2010 году по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Удмуртской Республике составляет 15,94%.

СВЕДЕНИЯ О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗА 2000–2010 гг.

В городе Ижевске выполнен большой объем работ по нормативно-правовому обеспечению градостроительной деятельности, способствующий привлечению инвестиций.

Разработан и принят Генеральный план города Ижевска (решение городской Думы города Ижевска

от 06.06.2006 № 96), за который на XIV международном фестивале «Зодчество» в Москве город Ижевск получил серебряный диплом в номинации «Города и регионы России. Национальные приоритетные проекты». В нем отражены основные направления развития города на перспективу, а именно — развитие инженерной и транспортной инфраструктуры.

В целях реализации Генерального плана города Ижевска в 2007 году разработан План реализации Генерального плана города Ижевска. План реализации представляет собой предварительное финансово-экономическое обоснование строительства объектов муниципального и регионального значения: учреждений дошкольного и среднего образования, здравоохранения, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры.

Ижевск стал одним из первых городов России, утвердивших Правила землепользования и застройки территории (решение городской Думы города Ижевска от 27.11.2007 № 344). Правила землепользования и застройки города Ижевска и хозяйствующих субъектов в области градостроительства.

Для реализации первой очереди Генерального плана города Ижевска и обеспечения перспектив строительства на ближайшие годы в настоящее время в городе Ижевске ведется разработка 25 проектов планировки территории.

Данные мероприятия обеспечат перспективы жилищного строительства, строительства объектов социальной инфраструктуры, создания условий для разработки и реализации муниципальных целевых программ, направленных на развитие транспортной и инженерно-коммунальной инфраструктуры, а также для обеспечения возможности осуществления процедуры резервирования и изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, создания условий для формирования рынков земельных участков под застройку.

В городе Ижевске завершена реализация Программы реформирования муниципальных финансов города Ижевска на 2006–2008 гг. (далее — Программа), которая позволила городу Ижевску занять второе место в конкурсном отборе муниципальных образований для получения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, проводимом Министерством финансов Российской Федерации. Основная цель Программы реформирования муниципальных финансов города Ижевска — оздоровление муниципальных финансов путем повышения эффективности бюджетных расходов, создание правового пространства, обеспечивающего реализацию бюджетной реформы, проводимой в стране.

Реализация мероприятий Программы осуществлялась **по следующим направлениям**: реформа бюджетного процесса и управления расходами; бюджетирование, ориентированное на результат; административная реформа; реформирование муниципального сектора экономики; совершенствование системы инвестиций; создание условий для развития доходной базы; совершенствование долговой политики.

В целом **реализация** программы проходила **в два этапа**: первый в основном заключался в разработке нормативно-правовой базы, второй — в разработке и непосредственном применении принятых муниципальных правовых актов.

В результате реализации Программы реформирования муниципальных финансов города Ижевска упорядочен процесс разработки, утверждения и реализации

ведомственных целевых программ. Утвержден Порядок оценки эффективности ведомственных целевых программ. Эффективность ведомственных целевых программ определяется как на этапе разработки, так и на этапе реализации. Разработаны механизмы, направленные на повышение эффективности расходования бюджетных средств.

Город Ижевск первым в Удмуртской Республике принял программу по реализации административной реформы — муниципальную целевую программу «Административная реформа в муниципальном образовании «город Ижевск» на 2008 — 2009 годы». Мероприятия программы направлены на повышение качества и доступности муниципальных услуг, предоставляемых населению. Реализация программы позволяет внедрить принципы и механизмы управления по результатам, что способствует повышению эффективности использования ресурсов органами местного самоуправления.

По итогам 2008 — 2009 гг. в рейтинге городов и районов Удмуртской Республики по реализации административной реформы муниципальное образование «город Ижевск» занимало 1 место. В 2010 — 2012 гг. реализация административной реформы в муниципальном образовании «город Ижевск» продолжена. Постановлением администрации города Ижевска от 18.12.2009 № 1239 утверждена Долгосрочная целевая программа «Административная реформа в муниципальном образовании «город Ижевск» на 2010 — 2012 годы».

Устойчивое развитие города — это комплексный процесс, который ведет к решению городских проблем, к улучшению условий жизни горожан путем достижения сбалансированности социально-экономического и экологического развития. Этот процесс осуществляется на основе рационального использования городского потенциала.

ПРОГРАММА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД ИЖЕВСК» НА 2010–2014 ГОДЫ

На территории города Ижевска реализуется Программа социально-экономического развития муниципального образования «город Ижевск» на 2010 — 2014 годы, утвержденная решением городской Думы города Ижевска от 22.04.2010 № 599.

Программа социально-экономического развития муниципального образования «город Ижевск» на 2010 — 2014 годы разработана на основе Стратегии устойчивого развития города Ижевска с учетом целей, задач и приоритетных направлений, обозначенных в Стратегии социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 года и Программе социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2010 — 2014 годы.

Программа социально-экономического развития муниципального образования «город Ижевск» на 2010 — 2014 годы направлена на сохранение и развитие достигнутых результатов и положительных тенденций, содержит цели, задачи и приоритетные направления развития экономики и социальной сферы муниципального образования «город Ижевск» на среднесрочную перспективу, целевые ориентиры, позволяющие делать выводы о ходе ее реализации.

Основные направления развития города Ижевска определены с учетом потребностей населения, особенностей экономики города, ресурсного обеспечения, в том числе финансового, и реализуемых на территории города федеральных, республиканских, муниципальных, долгосрочных и ведомственных целевых программ.

В целях реализации Программы социально-экономического развития муниципального образования «город Ижевск» на 2010 — 2014 годы ежегодно производится уточнение программных мероприятий Планом социально-экономического развития города Ижевска на очередной финансовый год и показателей социально-экономического развития муниципального образования «город Ижевск» Прогнозом социально-экономического развития города Ижевска на последующий трехлетний период.

Достижение целей Программы социально-экономического развития муниципального образования «город Ижевск» на 2010 — 2014 годы позволит создать условия для дальнейшего развития экономики и социальной сферы, сформировать комфортную городскую среду, повысить качество жизни населения города.

Таким образом, созданные в Ижевске элементы системы управления стратегическим развитием позволяют органам местного самоуправления управлять процессами развития города.

КИНЕЛЬ-ЧЕРКАССКИЙ РАЙОН: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В 2000–2010 гг.¹

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Кинель-Черкасский район — один из крупнейших районов Самарской области. Он занимает 3-е место в области по численности населения (2000 год — 50,0 тыс. человек; 2005 год — 48,6 тыс. человек, 2010 год — 47,9 тыс. человек), 6-е место по площади территории (2460 км²), обладает значительным экономическим потенциалом.

Районный центр село Кинель-Черкассы находится в 110 км к северо-востоку от г. Самары и в 15 км от г. Отрадного и занимает площадь в 24,2 км². Связь с областным центром — городом Самарой — осуществляется по автодороге республиканского значения и по железнодорожной магистрали, соединяющей среднее Поволжье с Уралом, Сибирью, Москвой, югом России.

Железнодорожная станция Толкай расположена в восточной части села, в 4 км от центра села.

Руководители Кинель-Черкасского района за период 2000 — 2010 годы:

- ♦ Альтергот Виктор Вильгельмович — 2000 — 2006 гг.;
- ♦ Шутько Константин Васильевич — с 2007 г.

В настоящий момент в состав района входят 13 поселений, объединяющих 50 сельских населенных пунктов.

На территории муниципального района по состоянию на 01.01.2011 года зарегистрировано 568 предприятий и организаций различных форм собственности, в которых трудятся свыше 12,0 тыс. человек. В 2000 году количество осуществляющих деятельность на территории района предприятий и организаций составляло 695, в 2005 году — 604. За период 2000 — 2010 гг. произошли

¹ Материал подготовлен администрацией Кинель-Черкасского района. Поступил от С. А. Семеновой, начальника отдела по связям с общественностью и СМИ, 23.05.2011.

большие изменения в организационно-правовой форме организаций и предприятий района, их статусе, размерах. На сегодняшний день основная доля предприятий, осуществляющих деятельность на территории района, — малые предприятия. Социальная сфера района представлена муниципальными и государственными учреждениями.

Ведущая роль в экономике принадлежит аграрному сектору. Сельское хозяйство района представлено 123 предприятиями всех форм собственности. Крестьянских фермерских хозяйств — 165. Общая площадь пашни по району составляет 149,9 тыс. га, под посевами занято 105,1 тыс. га. Основной отраслью большинства хозяйств района является растениеводство.

Промышленность района представлена семью предприятиями, четыре из которых относятся к предприятиям пищевой промышленности. За период 2000—2010 гг. из статуса крупных и средних предприятий перешли в статус малых 3 промышленных предприятия. Прекратили свою деятельность два промышленных предприятия. Реорганизовано одно предприятие — ЗАО «Самарский крекер». На его базе в 2006 году создан филиал Раменского кондитерского комбината — ООО «Раменский кондитерский комбинат — Самара». В 2002 году приступил к выпуску кирпича Кинель-Черкасский кирпичный завод — ООО «Компания Спектр-Сервис». На территории района продолжает функционировать Кротовский кирпичный завод, однако в отчетность по производству продукции его объемы не включаются, так как предприятие в 2009 году сменило регистрацию.

На территории Кинель-Черкасского района осуществляют деятельность свыше 1300 субъектов малого бизнеса, из которых 115 малых предприятий и 1189 индивидуальных предпринимателей, основными видами деятельности которых являются хлебопечение, производство кондитерских изделий, добыча глины, автомобильные услуги, строительство, розничная торговля.

Значимым событием для района стало открытие в 2009 году за счет средств федерального и областного бюджета сельского МАУ «Бизнес-инкубатор Кинель-Черкасского района Самарской области». На данный момент на базе бизнес-инкубатора успешно реализуются такие проекты, как «Программа производства металлоконструкций для населения» (производство металлических дверей, решеток, котлов и т. д.), «Программа производства тротуарной плитки из отходов полиэтилена», «Станция технического обслуживания автомобилей для населения».

Характерная особенность района — широко развитое тепличное хозяйство. Сегодня в районном центре насчитывается около 3 тысяч частных теплиц, продукция которых (томаты, зелень, огурцы) более чем наполовину снабжает рынки Самарской области.

За 2000—2010 годы в экономику и социальную сферу района было вложено свыше 7,9 млрд руб. инвестиций.

За счет средств частных инвесторов ведутся работы по реконструкции Тимашевской птицефабрики. Планируется уже в 2011 году дать первую партию выращенного мяса.

За рассматриваемый период за счет средств областного бюджета введен в эксплуатацию межпоселковый газопровод высокого давления в селе Новые Ключи протяженностью 12,28 км. Использование ресурсов ООО «СВГК» позволило в рамках ведомственной программы газификации населенных пунктов Самарской области построить газопроводы низкого давления в селах Свободные Ключи, Вязники, Сарбай, Коханы,

п. Безречье. Газифицирован ряд улиц районного центра с. Кинель-Черкассы.

В рамках реализации федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года» за счет средств федерального и областного бюджетов проведена реконструкция ВЛИ 0,4 кВ в с. Кинель-Черкассы, введена в эксплуатацию новая цифровая телефонная станция в п. Садгород на 1024 номера.

На средства областного бюджета построен водозабор № 3 в районном центре с. Кинель-Черкассы, ведутся работы по строительству водозабора в с. Тимашево.

Была проведена реконструкция двух школ района под общеобразовательные центры в с. Кинель-Черкассы (СОШ № 1) и в с. Кротовка. В настоящий момент ведутся работы по реконструкции образовательного центра в с. Тимашево.

В здравоохранении в рамках реализации национального проекта «Здоровье» построены и открыты 10 офисов врачей общей практики.

С 2006 года в районном центре с. Кинель-Черкассы ведется строительство спортивного комплекса с бассейном и стадионом для проведения футбольных матчей. Окончание строительства намечено на 2015 год.

За анализируемый период в рамках реализации федеральной целевой программы «Жилище», а также за счет средств индивидуальных застройщиков и иных источников введено 110,6 тыс. м² жилья. В рамках реализации программы «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда» за анализируемый период построено 13347 м² жилья, что позволило снести свыше 11 тыс. м² ветхого и аварийного жилья и переселить 344 семьи.

В рамках областной целевой программы модернизации и развития сети автомобильных дорог Самарской области до 2025 года за счет средств целевого бюджетного дорожного фонда Самарской области и федерального бюджета проведена реконструкция автомобильной дороги «Самара — Бугуруслан» на участке 95 км — 105 км, а также построены автодорога в с. Вязники и автодорога с. Екатериновка — с. Богородское — п. Ладога.

Для решения актуальной проблемы рационального использования природных ресурсов и предотвращения загрязнения реки Большой Кинель в 2010 году были начаты работы по расчистке русла реки. Деятельность ведется за счет средств федерального и областного бюджетов в рамках целевой программы «Расчистка русел рек в Самарской области» на 2010—2012 годы.

ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ

К 2001 году социально-экономическая политика, проводимая районной администрацией, преодолела характерную для переходного периода антикризисную направленность. Наряду с решением текущих задач и приспособлением управленческих механизмов к меняющимся внешним условиям руководством района все больше внимания уделялось реализации проектов стратегического значения. Это было обусловлено как относительной экономической стабилизацией в стране и районе, так и появлением критической массы накопленного управленческого опыта. В 2002 г. в районе была разработана и принята «Концепция социально-экономического развития Кинель-Черкасского района на 2002—2007 гг.», что явилось первым признаком изменившегося подхода к муниципальному планированию. На основе созданной Концепции ежегодно разрабатывались Программы социально-экономического развития, среднесрочные прогнозы социально-экономического развития района. Однако для выстраивания современной

эффективной системы управления местным развитием, привлечения дополнительного объема инвестиций возникла необходимость разработки Стратегии развития Кинель-Черкасского района. «Стратегия развития Кинель-Черкасского района на 2005–2015 гг.» (далее — Стратегия) была разработана в 2006 году (объем Стратегии — 60 страниц). В данном документе формулируются видение района через десять лет, стратегические цели и задачи, основные пути достижения этих целей и способы решения поставленных задач. Стратегия развития района — это прежде всего согласованная позиция его жителей относительно того, как они будут жить в будущем, результат «общественного договора» внутри местного сообщества.

Главная стратегическая цель развития района в соответствии с текстом Стратегии формулировалась как «улучшение качества жизни населения Кинель-Черкасского района». Главная стратегическая цель развития района предполагает достижение четырех частных целей второго уровня (подделей). Каждая из них определяется ресурсным потенциалом муниципального образования, способным обеспечить развитие района в будущем. Каждое из выбранных приоритетных стратегических направлений развития ориентировано одновременно на реализацию всех четырех подделей:

- ♦ *социальная цель*: устойчивый рост благосостояния населения и формирование здорового общества на основе использования ресурсного потенциала, сохранения и развития культурного потенциала;
- ♦ *экологическая цель*: устойчивое равновесие и сбалансированное развитие системы расселения, размещения производительных сил и природного комплекса;
- ♦ *экономическая цель*: устойчивое развитие экономики, стабильная занятость населения и рост его доходов на основе использования воспроизводственного потенциала районного хозяйства;
- ♦ *институциональная цель*: наличие муниципальных и рыночных организационных структур, обеспечивающих устойчивое развитие района.

Поддержка перспективных изменений, определяемых выбранной главной целью с четырьмя подделями, обеспечивается четырьмя **стратегическими направлениями** развития района:

1. формирование благоприятного хозяйственного климата;
2. содействие развитию приоритетных отраслей экономики;
3. улучшение среды проживания;
4. формирование благоприятного социального климата.

Для каждого направления разработаны концепции (сценарии) развития: «Концептуальные предложения по развитию жилищно-коммунального комплекса Кинель-Черкасского района», «Концепция развития Кинель-Черкасского района на 2005–2015 гг.», «Концептуальные предложения по развитию системы здравоохранения Кинель-Черкасского района», «Концептуальные предложения по развитию культурной сферы Кинель-Черкасского района».

Миссия района, обозначенная в Стратегии, заключается в том, чтобы последовательно в перспективе до 2015 г. реализовать свои конкурентные возможности. В рамках каждого направления формулируется своя система целей, которая, в свою очередь, предусматривает решение ряда частных задач. Степень успешности реализации мероприятий может быть оценена на основе одного или нескольких индикаторов результативности, соответствующих задачам и позволяющих судить о степени достижения стратегической цели.

Каждое из стратегических направлений развития ориентировано одновременно на реализацию всех четырех подделей. Их соотношение указано в таблице.

В рамках каждого направления формулируется своя система целей, каждая из которых, в свою очередь, предусматривает решение тридцати трех задач. Формулировка задачи предусматривает достаточно высокий уровень конкретизации. Степень успешности реализации мероприятий может быть оценена на основе одного или нескольких индикаторов результативности,

Таблица. Соотношение стратегических направлений со стратегическими целями развития района второго уровня

Направления	Цели второго уровня			
	Социальная	Экономическая	Институциональная	Экологическая
1. Формирование благоприятного хозяйственного климата	Оздоровление ситуации на рынке труда	Рост инвестиций за счет реализации мер по повышению инвестиционной привлекательности района	Выстраивание механизмов взаимодействия с малым предпринимательством	Привлечение внимания к экологической ситуации в районе за счет «раскрутки» района
2. Содействие развитию потенциально эффективных отраслей экономики	Создание новых рабочих мест	Рост налоговых поступлений в результате реализации инновационных проектов	Формирование действенных механизмов поддержки крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств	Внедрение экологически чистых малоотходных технологий в перерабатывающей промышленности
3. Улучшение среды проживания	Создание комфортных условий для проживания населения	Снижение затрат на выполнение работ в сфере ремонта и благоустройства за счет конкурсного размещения муниципального заказа	Построение эффективной системы управления ЖКХ на уровне района и поселений	Реализация мероприятий, непосредственно направленных на улучшение состояния окружающей среды
4. Формирование благоприятного социального климата	Повышение качества предоставления услуг социальной сферы	Повышение конкурентоспособности социальных учреждений	Оптимизация управления социальной сферой на уровне района и поселений	Учет экологического фактора при разработке социальной политики

поставленных в соответствие задачам. В целом Стратегия оценивается 91 индикатором. Общая схема Стратегии развития Кинель-Черкасского района представлена на рисунке.

В число механизмов реализации Стратегии входят принятые целевые муниципальные программы, среди которых:

- ♦ Комплексная программа «Развитие и поддержка малого предпринимательства в Кинель-Черкасском районе Самарской области на 2006 – 2010 гг.».
- ♦ Комплексная программа развития ОАО «Кинель-Черкасское ремонтно-техническое предприятие» на 2006 – 2011 гг.

- ♦ Стратегия развития АПК Кинель-Черкасского района (в стадии формирования).
- ♦ Программа развития сельского хозяйства Кинель-Черкасского района на 2008 – 2012 гг.
- ♦ Переселение граждан Кинель-Черкасского района из ветхого и аварийного жилого фонда на 2001 – 2010 годы. Постановление Собрания представителей Кинель-Черкасского района № 15-2 от 31.10.2002.
- ♦ «Развитие культуры села» Кинель-Черкасского района на 2005 – 2007 годы. Постановление Собрания представителей Кинель-Черкасского района № 5-2 от 30.11.2004 (изменения, постановление № 6-3 от 23.12.2004, постановление № 7-3 от 25.02.2005).

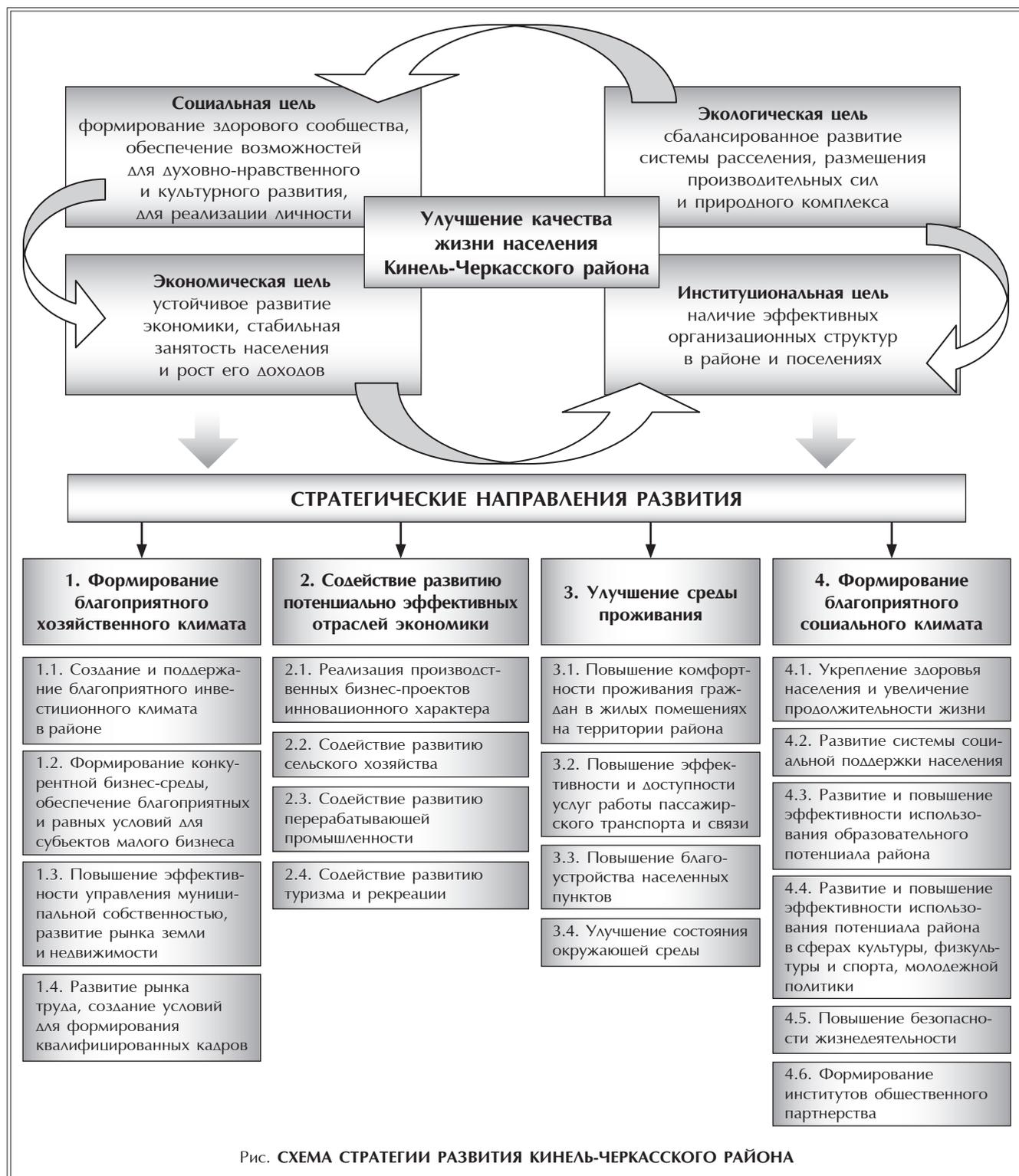


Рис. СХЕМА СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ КИНЕЛЬ-ЧЕРКАССКОГО РАЙОНА

- ♦ «Развитие наружного освещения населенных пунктов Кинель-Черкасского района» на 2005–2009 годы. Постановление Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 5-3 от 30.11.2004 (изменения, постановление № 15-5 от 27.12.2005).
- ♦ «Дети Кинель-Черкасского района» на 2005–2009 годы. Постановление Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 7-1 от 25.20.2005.
- ♦ «Социальная поддержка малоимущих граждан и отдельных категорий населения Кинель-Черкасского района на 2006–2010 годы». Постановление Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 11-5 от 25.08.2005.
- ♦ Реформирование систем теплоснабжения жилищного фонда и муниципальных объектов с. Тимашево Кинель-Черкасского района Самарской области. Постановление Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 11-6 от 25.08.2005.
- ♦ Реформирование систем теплоснабжения жилищного фонда и муниципальных объектов с. Репьевка Кинель-Черкасского района Самарской области. Постановление Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 11-7 от 25.08.2005 (изменения, постановление № 15-4 от 27.12.2005).
- ♦ Реформирование систем теплоснабжения жилищного фонда и муниципальных объектов п. Садгород Кинель-Черкасского района Самарской области. Постановление Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 11-8 от 25.08.2005.
- ♦ «Молодежь Кинель-Черкасского района» на 2006–2008 годы. Постановление Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 13-6 от 03.11.2005.
- ♦ «Развитие физической культуры и спорта Кинель-Черкасского района» на 2006–2010 годы. Постановление Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 13-7 от 03.11.2005.
- ♦ «Здоровье населения Кинель-Черкасского района» на 2006–2010 годы. Постановление Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 13-8 от 03.11.2005.
- ♦ «Развитие системы гражданско-патриотического образования населения Кинель-Черкасского района» на 2006–2008 годы. Постановление Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 14-5 от 24.11.2005.
- ♦ «Реконструкция внутридомовых, водопроводных, тепловых инженерных сетей, капитальный ремонт жилого фонда на территории Кинель-Черкасского района» на 2006–2008 годы. Постановление Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 15-1 от 27.12.2005.
- ♦ «Реформирование систем теплоснабжения и водообеспечения муниципальных объектов и населения Кинель-Черкасского района» на 2006–2010 годы. Постановление Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 15-2 от 27.12.2005.
- ♦ «Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов на территории Кинель-Черкасского района» на 2006–2010 годы. Решение Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 4-6 от 18.05.2006.
- ♦ «Молодой семье — доступное жилье» на 2006–2010 годы». Решение Собрании представителей Кинель-Черкасского района № 7-2 от 31.10.2006. и др.

СВЕДЕНИЯ О ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ

Основанием для разработки Стратегии развития Кинель-Черкасского района на 2005–2015 гг. послужило постановление главы администрации Кинель-Черкасского района от 09.03.2005 № 231. Стратегия разрабатывалась Фондом «Институт экономики города» (г. Москва).

В процессе формирования Стратегии были созданы тематические группы: «Экономическое развитие района», «Социальное развитие района», «Управление районом». В состав тематических групп входили представители ОМСУ и органов власти, предприниматели и руководители крупных предприятий, представители некоммерческих организаций, активные граждане — всего около 30 человек в каждой группе.

За время разработки Стратегии было проведено пять семинаров, четыре совещания, которые были направлены на обсуждение Стратегии.

Стратегия размещена на сайте администрации, осенью 2006 года состоялась презентация Стратегии, была поставлена задача по доработке инвестиционной составляющей Стратегии. В 2007 году разработана и утверждена решением Собрании представителей Кинель-Черкасского района от 28.11.2007 № 21-9 Инвестиционная программа развития общественной инфраструктуры муниципального значения Кинель-Черкасского района на 2008–2010 годы. В 2010 году разработан и принят Комплексный инвестиционный план развития Кинель-Черкасского района Самарской области на период до 2012 года и перспективу до 2025 года (постановление главы администрации Кинель-Черкасского района от 29.07.2010 № 611).

Структурным подразделением, ответственным за реализацию Стратегии, выступает Комитет по экономике администрации района. Ежегодно на основе Стратегии разрабатывается среднесрочный прогноз социально-экономического развития Кинель-Черкасского района, а также целевые муниципальные программы. Основой для разработки прогнозов и программ выступает соответствующее постановление главы Кинель-Черкасского района.

Стратегия стала центральным звеном в системе районного планирования, на ее основе разрабатываются среднесрочные программы, осуществляется бюджетное планирование. За период действия Стратегии приняты следующие Программы:

- ♦ Программа «Сохранение и развитие культуры Кинель-Черкасского района» на 2011–2013 годы, (постановление главы администрации Кинель-Черкасского района о разработке от 16.07.2010 № 578);
- ♦ Программа «Молодежь Кинель-Черкасского района» на 2011–2013 годы (постановление от 16.07.2010 № 579);
- ♦ Программа «Развитие физической культуры и спорта Кинель-Черкасского района» на 2011–2013 годы. (постановление главы от 26.07.2010 № 595);
- ♦ Программа «Модернизация МУЗ «Кинель-Черкасская ЦРБ» на 2011–2013 годы (постановление главы от 16.07.2010 № 577);
- ♦ Программа «Развитие образовательной системы Кинель-Черкасского района» на 2011–2013 годы (постановление главы от 30.06.2010 № 507);
- ♦ Программа «Развитие и досуг детей Кинель-Черкасского района на 2011–2013 годы» (постановление главы от 15.10.2010 № 828);

- ♦ Программа «Развитие малого и среднего предпринимательства на территории муниципального района Кинель-Черкасский Самарской области» на 2010–2012 годы (постановление главы администрации от 03.08.2009 № 233);
- ♦ Программа «Развитие потребительской кооперации на территории муниципального района Кинель-Черкасский Самарской области» на 2010–2012 годы (распоряжение главы администрации от 30.10.2009 № 346-р);
- ♦ Программа «Одаренные дети Кинель-Черкасского района» 2010–2012 годы» (распоряжение главы администрации района от 29.09.2009 № 306-р);
- ♦ Программа «Оснащение МУЗ Кинель-Черкаска ЦРБ инновационными технологиями, медицинским, технологическим оборудованием и медицинской мебелью» на 2011–2013 годы (распоряжение главы от 01.09.2009 № 1261-р);
- ♦ Программа «Здоровье населения Кинель-Черкасского района» на 2011–2013 годы (постановление главы администрации от 16.04.2010 № 580).

СВЕДЕНИЯ О РЕЗУЛЬТАТАХ РЕАЛИЗАЦИИ НА 2010 г.

Стратегия развития Кинель-Черкасского района на 2005–2015 гг. является рабочим документом. Она опре-

деляет перспективы развития района на основе качественного анализа социально-экономической ситуации, его внешних и внутренних факторов. Благодаря заложенным в Стратегии принципам мониторинга результатов и оценки ее выполнения документ приобрел динамичный характер: в частности на основании мониторинга была проведена корректировка тактического плана при сохранении долгосрочных стратегических ориентиров.

Следует отметить, что анализ социально-экономического развития Кинель-Черкасского района проводится по широкому кругу индикаторов. При этом в 2009 году во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 в перечень показателей для ежегодного анализа итогов развития района была интегрирована система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Особую роль районная Стратегия приобретает в связи с преобразованиями в административном устройстве района, с формированием новых муниципальных образований — поселений. Мы видим Стратегию как своего рода «межмуниципальный договор», представляющий собой основу для согласования планов координации текущей большой и успешной работы по улучшению жизни населения Кинель-Черкасского района.

МАГАДАН: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В 2000–2010 гг.¹

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Муниципальное образование «Город Магадан» — самый молодой областной центр Дальневосточного Федерального округа. Статус города присвоен Магадану 14 июля 1939 года Указом Президиума Верховного Совета РСФСР. С 3 декабря 1953 года Магадан стал административным центром Магаданской области.

Высшее должностное лицо городского округа, глава муниципального образования — мэр города Магадана. В 1997 и 2001 годах мэром избирался Н. Б. Карпенко. В октябре 2004 года на муниципальных выборах победил В. П. Печеный, который и является главой муниципального образования в настоящее время.

Законом Магаданской области от 05.07.1999 № 80-ОЗ в состав города Магадана была включена территория Ольского и Хасынского районов Магаданской области с подчиненными им административно-территориальными единицами. Позднее статус вышеуказанных районов как самостоятельных муниципальных образований был восстановлен законом Магаданской области от 06.08.2002 № 274-ОЗ.

Численность населения города Магадана² составляла в 2000 году 109,0 тыс. чел., в 2005 году — 107,3 тыс. чел., на 01.01.2011 — 102,5 тыс. чел. с учетом предварительных итогов Всероссийской переписи населения.

Законом Магаданской области от 06.12.2004 № 489-ОЗ муниципальное образование «Город Магадан» наделено статусом городского округа.

Среди масштабных изменений в экономике за последнее десятилетие следует отметить, что город Магадан стал центром особой экономической зоны

(ОЭЗ), созданной в Магаданской области в 1999 году Федеральным законом от 31.05.1999 № 104-ФЗ сроком на 15 лет. С образованием особой экономической зоны повысилась привлекательность областного центра для регистрации хозяйств самого различного профиля. Основу особых экономических условий для предприятий, работающих в ОЭЗ, составили льготы по федеральным налогам, льготный таможенный режим.

С середины 2000-х годов в городе отмечается рост жилищного строительства. За период 2004–2010 гг. построено почти 70 тыс. м² жилой площади. Важную роль в этом сыграла инвестиционная деятельность мэрии города Магадана, которой удалось путем вовлечения в инвестиционный процесс объектов незавершенного строительства ввести в эксплуатацию более 10 тыс. м² жилья.

В числе крупных инфраструктурных проектов следует отметить реконструкцию взлетно-посадочной полосы аэропорта «Магадан», что позволило столице Колымы принимать самолеты всех типов.

С 2007 года ведется строительство долгосрочного объекта капитального строительства «Очистные сооружения биологической очистки сточных вод», стоимость строительного контракта составляет более 1 млрд руб., в настоящее время освоено свыше 200 млн руб. Софинансирование из бюджетов всех уровней позволило осуществить полную реконструкцию котельной в поселке Уптар, а также еще целый ряд крупных инфраструктурных проектов.

С 2004 года произошло укрупнение рыбохозяйственных предприятий, прошедших конкурс на закрепление

¹ Материал подготовлен мэрией города Магадана. Поступил от Е. Л. Тихомировой, начальника отдела развития экономики Комитета экономического развития мэрии города Магадана, 16.06.2011.

² Без учета численности населения Ольского и Хасынского районов Магаданской области.

долей на пять лет в квотах, что привело к установлению соответствия между наличием добывающих мощностей и состоянием сырьевой базы отрасли.

Городские предприятия, выпускающие алкогольные и пиво-безалкогольные напитки (ОАО «Магаданский ликеро-водочный завод», ОАО «Магаданская группа», ОАО «Спиртзавод Магаданский»), обеспечивавшие значительные налоговые поступления в городской бюджет, в 2005 году остановили производственную деятельность.

ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ

В 2002 году органы местного самоуправления Магадана совместно с Фондом «Институт экономики города» разработали и приняли Среднесрочную программу социально-экономического развития до 2006 года, которая позволила за короткий период преодолеть кризис 90-х годов и динамично развиваться дальше. На первом этапе реализации Среднесрочной программы были сформированы нормативная база, организационные и технические условия для перехода на новую систему планирования, а также определены самые общие подходы к формированию стратегии развития города.

При разработке Стратегии развития Магадана до 2020 года направления Среднесрочной программы были учтены и значительно расширены. Существенным заделом явились принятые городские целевые программы, многие положения которых уже сегодня выходят за рамки краткосрочных оперативных задач.

Стратегический план (Концепция стратегического развития) города Магадана на период до 2020 года утвержден решением Магаданской городской Думы от 19.10.2007 № 63-Д. Документ состоит из семи разделов, насчитывает 95 страниц.

Основной целью Стратегии развития является выработка муниципальной социально-экономической политики, направленной на создание условий для последовательного повышения уровня и качества жизни населения Магадана, совершенствование социальной сферы на основе устойчивого развития городской экономики.

Данная цель предполагает решение нескольких приоритетных задач:

- ♦ повышение благосостояния жителей и формирование среднего класса;
- ♦ разработка целостной системы управления недвижимостью, находящейся в собственности муниципального образования, содействие формированию института профессионального управления недвижимостью;
- ♦ возобновление строительства жилья на территории города, постепенная ликвидация аварийного и ветхого жилья, развитие системы ипотечного жилищного кредитования, привлечение частного бизнеса на рынок жилищно-коммунальных услуг;
- ♦ развитие инфраструктуры и систем инженерного обеспечения с целью поддержания инвестиционной привлекательности и повышения энергетической устойчивости города, приобретение новой техники для содержания и ремонта дорог, технического обслуживания и ремонта сетей и наружного освещения города;
- ♦ поддержка малого предпринимательства, привлечение субъектов малого предпринимательства к решению задач городского развития;

- ♦ обеспечение доступности медицинской помощи для горожан; кадровое и материально-техническое укрепление учреждений здравоохранения;
- ♦ формирование конкурентоспособной системы образования, обеспечивающей потребности экономики города в квалифицированных специалистах;
- ♦ совершенствование и расширение деятельности учреждений культуры, способствующих созданию условий для творческого развития личности, сохранению культурного наследия города; внедрение новых информационных технологий в учреждениях культуры;
- ♦ создание и усовершенствование механизмов профилактики и социальной реабилитации несовершеннолетних и молодежи в условиях возникновения новых социальных рисков;
- ♦ повышение эффективности муниципальной системы поддержки несовершеннолетних и молодежи, находящихся в особо сложных обстоятельствах, обеспечение их жизнедеятельности;
- ♦ строительство современных спортивных сооружений, модернизация и укрепление материально-технической базы детских спортивных и общеобразовательных школ; развитие массовой физической культуры;
- ♦ создание инфраструктуры для отдыха и туризма;
- ♦ совершенствование экономических механизмов работы городского пассажирского транспорта и оптимизация маршрутов движения;
- ♦ развитие услуг современной и традиционной связи;
- ♦ улучшение городской среды, формирование архитектурного облика города;
- ♦ осуществление поддерживающих и стимулирующих городских программ для социально незащищенных слоев населения;
- ♦ совершенствование мер социальной поддержки, направленных на смягчение проблем бедности;
- ♦ повышение качества управления и эффективности расходов городского бюджета, максимизация доходов бюджета за счет развития и эффективного использования налогового потенциала на основе роста экономики города и качественного обновления ее структуры;
- ♦ совершенствование работы по формированию и реализации муниципального заказа.

Качественно новыми в принятой Стратегии стали четкие механизмы новой муниципальной жилищной политики, дополнительные формы поддержки малого бизнеса, актуализация потенциала въездного туризма, дальнейшее развитие информационных технологий.

Стратегией Магадана определены прогнозные варианты развития городской экономики с учетом воздействия на город региональных и внутренних факторов. Другими словами, в зависимости от степени инвестиционной активности, темпов инновационного развития Магаданской области и будут развиваться сценарные условия дальнейшего функционирования города. Город Магадан будет превращаться из индустриального в информационный, сервисный, студенческий центр Магаданской области. Основа для этого в городе существует: он является мощным транспортным узлом региона, имеет развитую инфраструктуру информационных технологий, налаженные партнерские связи с городами США, Китая, Южной Кореи, провинциями Японии; в городе готовятся квалифи-

цированные кадры для всех сфер жизнедеятельности территории.

Стратегический план развития, учитывая принятый годом ранее Генеральный план города (решение Магаданской городской Думы от 26.07.2006 № 77-Д), предлагает принципиально новые механизмы муниципальной жилищной политики.

В плане отражены приоритетные национальные проекты, федеральные программы, крупные инвестиционные проекты, например, такие как разработка проекта всепогодного спортивно-развлекательного комплекса «Марчекан».

Конечными результатами реализации Стратегического плана (Концепции стратегического развития) станут модернизация городской экономики, укрепление финансово-бюджетной системы, реформирование жилищно-коммунального хозяйства, обеспечение равных условий конкуренции для предприятий всех форм собственности и как основной результат — устойчивый рост реальных доходов магаданцев.

В области *реструктуризации экономики города* ожидается значительное сокращение нерентабельных производств, обновление фондов на ключевых бюджетоформирующих предприятиях города.

В *финансовой сфере* ожидается рост налоговых и неналоговых доходов муниципального бюджета, достижение прозрачности бюджетных процедур.

В *управлении собственностью муниципального образования* произойдет пообъектное размежевание государственной и муниципальной собственности, четкое определение муниципальной собственности на недвижимую землю в форме земельных участков.

В *строительном комплексе* будет освоен выпуск новых теплоэнергосберегающих строительных материалов для малоэтажного и элитного, индивидуального и многоквартирного жилищного строительства, будет восстанавливать свой потенциал строительный бизнес.

Совершенствование развития *транспортного комплекса* будет происходить на основе модернизации парка транспортных средств, повышения технического состояния сети дорог общего пользования, увеличения пропускной способности улиц.

Локомотивом роста городской экономики станет *сектор услуг*, в котором будет генерироваться более половины всех новых рабочих мест. Будет активно развиваться малое предпринимательство. Активизируются формы совместной работы общественных объединений предпринимателей и органов мэрии.

Улучшение жилищных условий горожан будет проходить за счет активного переселения из ветхого и аварийного жилого фонда, внедрения ипотеки, мероприятий по индивидуальному, мансардному, молодежному, многоквартирному строительству.

Для улучшения городской среды будут осуществлены переход к интенсивному градостроительному развитию, сокращение проблемных территорий (районов жилой застройки низкого качества, неэффективно используемых территорий промышленных и складских зон).

Научно-образовательный комплекс города, формируя широкие партнерства с городским бизнесом, некоммерческими структурами при поддержке муниципальной власти, будет в возрастающей степени способствовать росту инновационности городского развития, формированию новых рабочих мест в секторе наукоемких производственных и личных услуг.

мэрия города будет принимать меры по укреплению и сохранению кадрового потенциала *здравоохранения*

путем привлечения врачей из других регионов страны, а также обучения среднего медицинского персонала. Местами в дошкольных учреждениях будут обеспечены все дети дошкольного возраста.

В области *социальной защиты* для смягчения негативных последствий бедности, уменьшения социального неравенства будет обеспечена поддержка социально уязвимых семей, других уязвимых категорий горожан, не обладающих возможностями для самостоятельного решения социальных проблем.

При определении прогнозных вариантов развития городской экономики рассматриваются два основных сценария, которые различаются прежде всего по степени активности инвестиционной деятельности в жилом и гражданском строительстве города, темпам инновационного развития.

Инерционный сценарий основан на умеренных темпах развития, обусловлен уже сложившимися тенденциями. Он не предполагает реализации в период 2008–2020 годов в Магаданской области крупных ресурсных проектов, способных кардинально изменить траекторию ее социально-экономического развития и потому оказать позитивное воздействие на развитие областного центра.

С другой стороны, *позитивный сценарий* предполагает совокупное воздействие на развитие города суммы положительных факторов.

- ♦ В области:
 - ускоренный ввод в эксплуатацию крупнейшего Наталкинского золоторудного месторождения и многократное увеличение объемов областной золотодобычи;
 - начало работ на примагаданском шельфе и рост цен на участки муниципальной собственности охотоморского побережья;
 - завершение строительства Усть-Среднеканской ГЭС — удешевление областных энерготарифов позитивно отразится и на городской экономике;
 - освоение одного из бурогольных месторождений, Ланковского или Мелководнинского, с возможностью замещения ввозимого угля местным на Магаданской ТЭЦ, что означает радикальное изменение всей системы городского теплоэнергообеспечения;
 - сценарий не предполагает (завершения) строительства железной дороги Якутск-Магадан в пределах прогнозного периода.
- ♦ В самом городе:
 - резкое увеличение объемов жилищного и гражданского строительства;
 - активные действия мэрии и всех субъектов местной экономики для ускоренного формирования инновационной модели городской экономики и превращения Магадана в университетский, студенческий город с динамично развивающимся научно-образовательным комплексом.

Для оценки развития города в Стратегии имеется сравнение основных показателей инерционного и позитивного сценариев развития Магадана к 2010 году. Кроме того, Стратегический план Магадана содержит прогнозные параметры по приоритетным для города направлениям на 15 лет с разбивкой на пятилетия: 2005 год — факт и далее планы на 2010 год, 2015 год, 2020 год.

СВЕДЕНИЯ О ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ

Инициатива разработки Стратегического плана исходила от органов местного самоуправления города.

На первом этапе постановлением мэра города Магадана от 07.11.2005 № 1996 «О разработке основных направлений Стратегического плана развития муниципального образования «Город Магадан» на 2006 – 2010 годы» утверждены основные разделы Плана, закреплены органы, ответственные за представление информации и подготовку массовых обсуждений населением.

В соответствии с постановлением мэра города Магадана от 18.11.2005 № 2071 была создана рабочая группа для проведения комплексного анализа социально-экономической ситуации в Магадане и разработки Стратегического плана развития города Магадана. Возглавил группу мэр города Магадана Владимир Петрович Печеный. В ее состав вошли заместители мэра, депутаты Магаданской городской Думы, представители высшей школы региона. Координатором работы выступил Комитет экономического развития мэрии города Магадана.

Финансирование работ производилось из средств бюджета муниципального образования «Город Магадан», общая стоимость работ составила 1,2 млн руб.

К разработке Стратегии развития на договорной основе было привлечено Государственное научно-исследовательское учреждение «Совет по изучению производительных сил» Минэкономразвития России и РАН. С данным учреждением заключен муниципальный контракт от 10.02.2006 № 010020600004. В работе над Стратегическим планом использовались собственные аналитические и прогнозны материалы, результаты мониторинга социально-экономического развития города, статистические данные, сведения налоговых органов и службы занятости. В концепции нашли отражение опыт стратегического планирования Екатеринбурга, Мурманска, Томска, Якутска, Иркутска, Сыктывкара, Петрозаводска, Казани, материалы городских целевых программ, муниципальная и областная нормативные базы.

После завершения разработки подготовленный проект Стратегии был опубликован в местных средствах массовой информации. А затем 30 мая 2007 г. заслушан на публичных слушаниях. На слушаниях выступили представители общественных организаций, депутаты городской Думы, от учреждения-разработчика — «Совета по изучению производительных сил» — д.г.н., профессор Александр Николаевич Пиясов. Представленный проект получил одобрение горожан, принявших участие в обсуждении. Информ-

мация об этом опубликована в газете «Вечерний Магадан» от 14.06.2007.

Помимо этого мероприятия жители города постоянно информировались о ходе работ над Стратегией развития через публикации в местных газетах, выступления по местным каналам телевидения; краткая информация размещалась на информационном сайте мэрии города Магадана.

Итоговый документ был опубликован в газете «Вечерний Магадан», размещен на официальном сайте мэрии города Магадана, в информационной системе «Консультант+».

СВЕДЕНИЯ О МОНИТОРИНГЕ И ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Мониторинг реализации стратегии проводится ежегодно начиная с 2008 года. Формально назначенный орган, ответственный за реализацию плана, в мэрии города Магадана отсутствует. При этом на Комитет экономического развития мэрии города Магадана возложена обязанность координации работы по реализации основных направлений Стратегического плана (распоряжение мэрии города Магадана от 20.03.2009 № 47 л/с). С целью осуществления контроля реализации Стратегического плана, а также выработки предложений о необходимости его корректировки создана рабочая группа по стратегическому развитию при мэрии города Магадана.

Постановлением мэра города Магадана от 22.04.2008 № 873 утвержден план мероприятий по реализации основных направлений Стратегического плана (Концепции стратегического развития) города Магадана до 2020 года. В соответствии с данным планом к исполнению определено 92 мероприятия по 14 основным разделам. В 2009 году в полном объеме выполнены 63 мероприятия в таких сферах, как оптимизация использования муниципальной собственности, реализация жилищной политики, развитие коммунальной инфраструктуры, услуг образования, здравоохранения, культуры, автотранспорта. В процессе разработки и согласования находились 9 мероприятий в области реализации муниципальной жилищной политики и муниципальной поддержки населения.

СВЕДЕНИЯ О РЕЗУЛЬТАТАХ РЕАЛИЗАЦИИ НА 2010 г.

Показатели оценки реализации Стратегического плана утверждены в количестве 45 показателей по 15 основным направлениям реализации.

В результате мониторинга реализации Стратегии в 2010 году установлено следующее (см. табл.):

Таблица.

Мониторинг реализации Стратегического плана в 2010 г.

№ пп.	Наименование показателей	2005 факт	2010 год		Темпы роста (снижения), %	План по стратегии	
			факт	план		2015 год	2020 год
1. Оптимизация использования муниципальной собственности							
1.1.	Доля доходов от использования всех видов муниципального имущества в бюджетных доходах города, %	1	1,4	3,0	46,7	5	10
2. Механизмы новой муниципальной жилищной политики							
2.1.	Доля бюджетных инвестиций в общих инвестициях в жилищное строительство, %	75	НД	60,0		50	33
2.2.	Доля жилья, построенного населением за свой счет и с помощью кредитов, % (количество общей площади, м ²)	5	48,3	15,0	в 3,2 р.	35	50
2.3.	Средняя обеспеченность жильем одного человека, м ²	22,7	24,2	24,0	100,8	25	27

Таблица. Продолжение

№ пп.	Наименование показателей	2005 факт	2010 год		Темпы роста (снижения), %	План по стратегии	
			факт	план		2015 год	2020 год
2.4.	Удельный вес площади ветхого и аварийного жилого фонда в общей жилой площади, %	10	5,0	8,0	62,5	6	4
2.5.	Доступность приобретения жилья (соотношение средней стоимости 1 м ² жилья и среднемесячной зарплаты)	0,7	0,84	1,0	84	2	2,5
3. Реабилитация и развитие коммунальной инфраструктуры							
3.1.	Уровень износа систем инженерной инфраструктуры, %	более 85	67 ³	75,0	111,9	50	25
3.2.	Внедрение приборов учета воды, тепловой энергии, % к площади жилфонда	менее 3	30 ⁴	5,0	в 6 р.	15	35
3.3.	Доля расходов на оплату ЖКУ в потребительских расходах домашних хозяйств (данные по Магаданской области)	30	19,1 ⁴	25,0	130,9	25	35
3.4.	Доля инвестиций в коммунальную инфраструктуру за счет внебюджетных средств	0	НД	10,0		20	33
4. Формирование среднего класса на основе развития малого бизнеса							
4.1.	Удельный вес занятых в малом бизнесе от всех занятых в городской экономике, %	30	22,1	40	55,3	50	65
4.2.	Доля выпуска товаров и услуг малыми предприятиями, %	25	28,3 ⁵	30,0	94,3	35	45
5. Гарантии качества и доступности медицинских услуг для всех горожан							
5.1.	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет (данные по городскому населению Магаданской области)	62	64,5	63,0	102,4	65	67
5.2.	Обеспеченность врачами на 10 тыс. чел.	68,7	68,2	75,0	90,9	75	75
5.3.	Обеспеченность средним медицинским персоналом на 10 тыс. чел.	174,5	176,3	180	97,9	185	185
5.4.	Количество офисов семейных врачей	5	1 ⁵	25,0	4	45	60
5.5.	Система электронной истории болезни и индивидуальной карты	-	нет	нет		+	+
5.6.	Информатизация системы управления «Скорой медицинской помощью»	-	нет	-		+	+
6. Развитие городских образовательных услуг							
6.1.	Доля учащихся, обучающихся в первую смену, %	65	76,4	75,0	98,2	85	95
6.2.	Удельный вес лиц, воспользовавшихся образовательным кредитом, в общей численности обучающихся, %	0	Нет данных	5,0		15	25
6.3.	Удельный вес образовательных учреждений, имеющих доступ в Интернет, в общем числе, %	15	100	35,0	в 2,9 р.	100	100
6.4.	Учеников на 1 компьютер	25	11	15,0	136,4	10	3
6.5.	Доступ школ города к широкополосной связи, %	0	100	15	в 6,7 р.	35	75
6.6.	Доля школ, имеющих управляющий (попечительский) совет, в общем числе, %	0	64	10,0	в 6,4 р.	35	65
6.7.	Доля детей, обучающихся по программам дополнительного образования, %	25	53	35,0	151,4	55	75
6.8.	Доля профилированных школ, %	10	50	25,0	в 2 р.	45	75
6.9.	Количество иногородних филиалов вузов	15	6	10,0	167	5	2
6.10.	Образование и переобучение взрослых, % от высвобожденных работников	10	НД	25,0		45	75
7. Развитие услуг культуры через формирование мостов с другими видами деятельности							
7.1.	Число кинотеатров (стационарные киноустановки с платным показом)	1	1	2,0	50	2	4
7.2.	Формирование зоны культурного наследия	нет	нет	нет		+	+

³ Приведены данные в среднем по Магаданской области (информация по Магадану отсутствует).⁴ Приведены данные в оценке.⁵ ООО «Семейная поликлиника» — негосударственное медицинское учреждение, оказывающее амбулаторно-поликлиническую медицинскую помощь.

Таблица. Окончание

№ пп.	Наименование показателей	2005 факт	2010 год		Темпы роста (снижения), %	План по стратегии	
			факт	план		2015 год	2020 год
8. Оптимизация межведомственного взаимодействия для эффективной доставки услуг физической культуры и спорта							
8.1.	Удельный вес горожан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, %	25	15,4	35,0	44	45	55
8.2.	Доля подростков, вовлеченных в физическую активность в секциях, %	25	35	45,0	77,8	65	75
9. Развитие туристических услуг как органичной части городской экономики							
9.1.	Количество иностранных посетителей в год, чел.	200	500 ⁶	500	100	1000	2000
9.2.	Количество российских посетителей в год, чел.	500	200 ⁶	2000	10	5000	10000
10. Новая модель городского рынка автотранспортных услуг							
10.1.	Количество личного автотранспорта на 1000 чел. населения, ед.	245	318	350	90,9	500	650
11. Развитие услуг современной и традиционной связи							
11.1.	Обеспеченность городского населения квартирными телефонными аппаратами, штук на 1000 чел.	300	399	450	88,7	450	450
11.2.	Число персональных компьютеров в расчете на 100 студентов	25	НД	50,0		75	100
11.3.	Число пользователей сети Интернет, зарегистрированных у местных провайдеров связи, чел.	4000	25 000 ³	10 000	в 2,5 р.	45000	все жители
12. Повышение комфортности окружающей среды города							
12.1.	Доля очищенных водных стоков в общем объеме сбросов, %	0	4,0	50,0	8	100	100
13. Новые технологии и техника социальной работы							
13.1.	Удельный вес населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, %	18	14,1 ⁶	15,0	106,4	14	12
14. Формирование финансово-бюджетной системы столичного города							
14.1.	Доля расходов на ЖКХ в общей структуре расходов бюджета города, %	41	38,4	35,0	91,1	30	25
14.2.	Совокупная доля расходов на образование, здравоохранение, спорт, культуру в расходах городского бюджета, %	45	46,2	50,0	92,4	55	60
14.3.	Дотационность местного бюджета, %	60	56,4	50,0	88,7	40	20
14.4.	Удельный вес убыточных предприятий, %	50	23,2	40,0	172,4	30	20
15. Направления совершенствования муниципального заказа							
15.1.	Объем местных поставщиков в общем объеме товаров и услуг по муниципальному заказу, %		65	25,0	в 2,6 р.	45	65

Таким образом, из 45 показателей 64%, или 29 показателей, перевыполнены или близки к выполнению. Одновременно остается невыполненной почти треть показателей, 9% показателей являются неадекватными либо неизмеримыми (см. рис.). К неизмеримым, к примеру, можно отнести показатель «удельного веса лиц, воспользовавшихся образовательным кредитом, в общей численности обучающихся»; «образование и переобучение взрослых, % от высвобожденных работников».

В результате оценки прогнозных параметров реализации задач Стратегического плана можно констатировать, что в 2010 году в целом удалось добиться роста качества и уровня жизни населения города по сравнению с 2005 годом, несмотря на кризисные проявления в социально-экономической сфере нашего государства.

Статистические данные указывают на наличие позитивных изменений во всех без исключения сферах жизнедеятельности городской территории.



⁶ Приведены данные в оценке.

Сферами жизнедеятельности города, в которых произошли наиболее заметные населению положительные сдвиги, являются жилищная политика, образовательные услуги, услуги культуры, автотранспорт, связь, финансово-бюджетная система. Проблемами развития городской территории являются качество природной среды (экологии), развитие коммунальной инфраструктуры, туризм, доступность медицинских услуг, использование муниципальной собственности.

Одним из основных инструментов реализации Стратегического плана в 2010 году послужили муниципальные целевые программы. По составу целей и задач они соответствуют его основным положениям. В то же время отмечается невысокая степень эффективности реализации муниципальных целевых программ. В связи с их большим количеством даже в рамках одного стратегического направления не задействованы механизмы комплексности и взаимозависимости реализации программных мероприятий в конкретной сфере. В этих условиях рационально укрупнение муниципальных целевых программ на основании целевых задач, что позволит рассчитывать комплексный эффект от их реализации в масштабах города.

Магадан за период реализации Стратегии развивается скорее по позитивному варианту, нежели по инерционному. Перевыполнен прогноз по обороту крупных и средних организаций, в полтора раза выше запланированного увеличился объем инвестиций в основной капитал, почти наполовину больше прогнозных сложились оборот розничной торговли и объем платных услуг населению.

Вместе с этим численность населения, показатель занятых в экономике, ввод в эксплуатацию жилых домов больше соответствуют инерционному варианту.

СВЕДЕНИЯ О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗА 2000–2010 гг.

За рассматриваемый период на территории муниципального образования «Город Магадан» приняты следующие документы планирования:

1. Генеральный план муниципального образования «Город Магадан» с учетом обновленных материалов 1994 года (решение Магаданской городской Думы от 26.07.2006 № 77-Д).
2. Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования муниципального образования «Город Магадан» (постановление мэра города Магадана от 22.06.2007 № 1474).
3. Положение «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Магадан» (решение Магаданской городской Думы от 30.11.2007 № 92-Д).
4. Концепция поддержки малого предпринимательства на территории муниципального образования «Город Магадан» до 2010 года (постановление мэра города Магадана от 30.01.2007 № 105).
5. Постановление мэра города Магадана от 22.04.2008 № 873 «Об утверждении плана мероприятий по реализации основных направлений Стратегического плана (Концепции стратегического развития) города Магадана до 2020 года».

6. Программа «Комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования «Город Магадан» на 2007–2012 годы (решение Магаданской городской Думы от 29.02.2008 № 33-Д).
7. Правила землепользования и застройки муниципального образования «Город Магадан» (решение Магаданской городской Думы от 25.12.2009 № 156-Д).
8. Концепция управления муниципальной собственностью в городе Магадане до 2020 года (решение Магаданской городской Думы от 24.12.2010 № 108-Д).
9. Порядок принятия решений о разработке долгосрочных городских целевых программ, их формирования и реализации на территории муниципального образования «Город Магадан» (постановление мэрии города Магадана от 29.12.2010 № 4328).
10. Порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ на территории муниципального образования «Город Магадан» (постановление мэрии города Магадана от 19.01.2011 № 111).
11. Постановление мэрии города Магадана от 19.01.2011 № 110 «О муниципальной поддержке инвестиционной деятельности на территории муниципального образования «Город Магадан».

В настоящее время ведется активная разработка Концепции муниципальной поддержки инвестиционной деятельности.

ИТОГОВАЯ ОЦЕНКА

В связи с тем, что реализация плана началась только четыре года назад, несколько преждевременно однозначно говорить об «удачной» или «неудачной» разработке и реализации плана.

На наш взгляд, само принятие Стратегического плана уже стало значительным продвижением в совершенствовании планирования и управления социально-экономическим развитием города.

При этом на сегодняшний день в Стратегии имеются отдельные вопросы, которые необходимо корректировать. В частности в среднесрочной перспективе предполагается дополнить существующие показатели и закрепить их постановлением мэра города Магадана, установив ответственные отраслевые (функциональные) органы мэрии г. Магадана.

Направление «Гарантии качества и доступности медицинских услуг для всех горожан» необходимо дополнить целями Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 09.10.2007 № 1351.

В связи с принятием Федерального закона № 261-ФЗ от 23.11.2009 «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» требуется корректировка направления «Реабилитация и развитие коммунальной инфраструктуры».

Кроме того, Стратегический план предполагается дополнить третьим прогнозным вариантом развития — инновационным, поскольку этот путь развития предусмотрен в Стратегии социально-экономического развития Магаданской области на период до 2025 года; также на сценарии инновационного развития базируется Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года.

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

1. Название муниципального образования

МО «город Новосибирск».

2. Численность населения

Численность населения в 2000 году составляла 1393,2 тыс. человек, в 2005 году — 1397 тыс. человек, в 2010 году — 1475,1 тыс. человек.

3. Первые руководители муниципального образования в 2000–2010 гг.

мэром города Новосибирска является Городецкий Владимир Филиппович. Избран 26 марта 2000 года, подтвердил свои полномочия на выборах 28 марта 2004 года, а 1 марта 2009 года избран населением на третий срок (его предшественник на посту мэра — Толоконский В. А.).

4. Современный статус и его изменения в 2000–2010 гг.

Город Новосибирск входит в состав Новосибирской области и является ее административным центром, имеет статус городского округа (закон Новосибирской области от 02.06.2004 № 200-ОЗ «О статусе и границах муниципальных образований Новосибирской области»).

5. Масштабные изменения в экономике за 2000–2010 гг.

Масштабные изменения в экономике Новосибирска за период 2000–2010 гг. обусловлены правильным выбором стратегии развития города. Потеряв в 90-е годы госзаказы и налаженные экономические связи, испытав вследствие этого резкий спад производства, городское сообщество избрало для восстановления экономики конверсионную стратегию. Прежде всего, был совершен рывок в инновационном освоении финансово емких рынков, благодаря чему достигнут значительный рост производства. Например, уже в первом пятилетии XXI века буквально за 3,5 года практически с нуля была реализована городская целевая программа по созданию новой наукоемкой отрасли нефтегазопромышленного машиностроения и приборостроения. В нее влились около 80 действующих и вновь созданных предприятий, выпускающих импортозамещающие оборудование и приборы для добычи углеводородов. Создание ассоциации (клуба) научных, конструкторских и производственных предприятий «Сибирский научно-производственный комплекс техники ночного видения» позволило разработать и освоить в серийном производстве имеющие большой спрос электронно-оптические преобразователи и приборы ночного видения современных поколений. Продвижение на российский и зарубежные рынки конкурентоспособной продукции обеспечило устойчивый рост объемов крупным предприятиям энергетического и электротехнического машиностроения города. На базе исследований и разработок институтов Новосибирского академгородка и вузов города возникло около 400 малых и средних наукоемких компаний в области информатики, новых материалов, нанотехнологий, приборостроения, биологии, фармакологии и т. п. Многие из них являются единственными в мире производителями уникальных инновационных продуктов. Объем реализованной продукции и услуг промышленности Новосибирска

в постоянных ценах увеличился к 2008 году в 5,5 раз и составил 153,1 млрд руб. В кризисный 2009 год промышленность города потеряла в объемах около 11 млрд руб., но в 2010 году вернулась на прежний уровень и продолжила рост.

В течение десятилетия произошли важные сдвиги и в инфраструктуре города. Масштабными проектами в Новосибирске стали полная реконструкция аэропорта «Толмачево», ввод в эксплуатацию второй взлетно-посадочной полосы международного терминала и строительство транспортно-логистического комплекса. Сегодня это современный многопрофильный авиационно-транспортный узел мирового класса. Его услугами пользуются 85 авиакомпаний мира.

Продолжалось развитие метро: введено 3 новых станции. В наземной дорожной сети строились новые магистрали, развязки, мосты, развернуто строительство третьего моста через реку Обь.

Практически весь муниципальный пассажирский транспорт города управляется АСУ «Навигация» (ГЛОНАСС).

Существенно выросли масштабы жилищного строительства. Если с начала века до 2005 года было построено и введено в эксплуатацию 1,85 млн м² жилья, то во втором пятилетии, несмотря на кризис, сдано 4,6 млн м². В этот же период введено в строй также более 3,6 млн м² нежилой недвижимости, в том числе детских садов, школ, объектов здравоохранения, физкультуры и спорта (19,6%), производственных сооружений (20%), объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания (31%), бизнес-центров и офисных зданий (29,4%).

На 290 МВт приросли мощности энергосистемы Новосибирска, сбалансировав потребление в городе электрической энергии. Благодаря системной реконструкции третьего по величине в России водохозяйственного комплекса город обеспечен одной из лучших в стране по качеству водой.

Накопленный за десятилетие качественно новый научный, технологический и социально-экономический потенциал позволил городскому сообществу приступить к инновационной модернизации экономики города.

ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ

1. Название

Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска.

2. Год утверждения

Разработан в 2000–2002 годах, обсужден городским сообществом в 2003–2004 годах, рекомендован к утверждению в 2004 году, утвержден в 2005 году.

3. Период действия

С 2000 по 2020 год.

4. Объем

Объем основного документа — 171 страниц плюс 16 приложений (в том числе 12 комплексных целевых программ).

5. Статус (кем и когда утвержден)

Основной нормативный акт по стратегии развития города, утвержденный решением Совета депутатов города Новосибирска от 28.03.2005 № 575.

¹ Материал подготовлен мэрией города Новосибирска. Поступил от советника мэра В. М. Чистякова 17.06.2011.

6. Главная идея

За счет использования стратегического социально-экономического, градостроительного и ресурсного потенциала населения и территории обеспечить устойчивое развитие города в интересах всех его жителей, укрепляя тем самым естественно-историческую роль Новосибирска как скрепляющего экономического, научно-образовательного, культурного, геополитического и административного центра Сибири.

7. Сценарии

Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска на период упреждения в два десятилетия обобщает три основных сценария, принятых на научно-практической конференции «Новосибирск на рубеже XXI века: перспективы развития и инвестиционные возможности»: инерционный, промышленно-транспортный и сервисный.

8. Миссия

Миссия стратегии определена в концептуальной платформе документа с позиции населения, видевшего Новосибирск «городом, обеспечивающим высокое качество жизни его жителям; городом, где люди живут в комфортной и безопасной среде с благоприятным микроклиматом (экологическим, экономическим, психологическим, духовным, интеллектуальным, информационным и т. д.); городом, имеющим в России и мире привлекательный имидж включенного в мирохозяйственный процесс мегаполиса, занимающим центральное место в восточной части Российской Федерации, являющимся форпостом современной фундаментальной и прикладной науки; производителем наукоемкой продукции и услуг; мощнейшим транспортным товаропроводящим узлом; торговым и административным центром всего Зауралья, фокусирующим в себе богатую культуру и высокое искусство».

9. Главная цель

Стабильное улучшение качества жизни (повышение уровня жизненного потенциала) всех слоев населения Новосибирска в процессе устойчивого развития города.

10. Приоритеты («точки роста»)

Приоритеты стратегических целей и стратегических задач определены экспертными оценками их коэффициентов относительной значимости, полученными методом анализа иерархии. При назначении оценок стратегическим целям эксперты учитывали: общие ценностные установки городского сообщества, принципы устойчивого развития, задачи обеспечения конкурентоспособности города, а также главные интересы основных групп жителей.

11. Основные направления, цели, задачи, мероприятия

В документе определены соответственно ценностным установкам жителей Новосибирска пять основных направлений по достижению главной цели: во-первых, улучшение благосостояния населения; во-вторых, развитие экономики города и рост ее потенциала; в-третьих, развитие культуры, научно-образовательного комплекса и духовной сферы; в-четвертых, обеспечение безопасности жизни; в-пятых, улучшение качества городской среды и ее архитектурного облика.

В указанных направлениях в соответствии с логикой устойчивого развития Новосибирска и результатами маркетингового анализа разработаны структуры стратегических целей и стратегических задач. Сформированное таким образом «дерево целей» имело

шесть уровней иерархии и послужило базой разработки основного раздела документа «Стратегические цели устойчивого развития».

12. Крупные проекты

В основном документе отдельные проекты не выделялись, поскольку для каждой сформулированной в нем стратегической задачи указывались подходы и/или практические меры ее решения. Вместе с тем в процессе реализации ряда указанных мер осуществлялась разработка проектов и программ, в том числе крупных.

13. Пространственные аспекты

Пространственные аспекты развития города непосредственно отражены в пятом целевом направлении основного документа «Улучшение качества городской среды» и разделе «Обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды» четвертого направления, а также в приложении к стратегическому плану — комплексной целевой программе «Разработка инвестиционных проектов по реконструкции и застройке жилых массивов города».

14. Механизмы реализации

Основным механизмом реализации Стратегического плана устойчивого развития Новосибирска служат утвержденные Советом депутатов города комплексные целевые программы (КЦП), являющиеся неотъемлемым приложением к основному документу. КЦП содержат систему программных мероприятий и/или проектов, перечень предприятий и организаций, ответственных за их исполнение, и предполагаемые на перспективу источники и объемы финансирования.

15. Целевые программы

В поле стратегических приоритетов, заданных основным документом и/или КЦП, разрабатывались также среднесрочные городские и ведомственные целевые программы, которые представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам реализации комплекс мероприятий, обеспечивающих решение отдельных стратегических задач. Среднесрочные целевые программы принимались решениями Совета депутатов города Новосибирска. Финансирование исполнителей этих программ осуществляется согласно перечню мероприятий программы и смете на их выполнение в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ на основании заключенных договоров, актов приема выполненных работ или оказанных услуг и счетов-фактур.

16. Расчет ресурсов и источников финансирования

К основным механизмам реализации относятся и принимаемые ежегодно на 3-летний период и на текущий год планы социально-экономического развития города Новосибирска, разрабатываемые с ориентацией и сохранением приоритетов Стратегического плана. В этих планах, а соответственно и в бюджете, отражаются как среднесрочные городские целевые программы, ведомственные программы по решению отдельных стратегических задач, так и отдельные мероприятия КЦП.

17. Индикаторы реализации

Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска стал одним из первых имеющих индикативный характер подобных документов в России нового времени. Уже при разработке первого текста основного документа в 2002 году в стратегических направлениях были предусмотрены 158 индикаторов,

определяющие ожидаемые по прогнозам интервальные значения показателей достижения стратегических целей в точках контроля в 2005, 2010, 2015 и 2020 годах по отношению к базовому 2000 году. Эти индикаторы и были утверждены Советом депутатов города в 2005 году. В феврале 2010 года по решению Совета депутатов города Новосибирска от 17.02.2010 № 1526 система индикаторов была расширена до 247, и были приняты новые их прогнозные значения на 2010, 2015 и 2020 годы.

СВЕДЕНИЯ О ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ

1. Подразделение, ответственное за разработку

Организационная схема работы по созданию стратегии Новосибирска была задана постановлением мэрии от 09.03.2000 № 410, которое утвердило Положение «Об организации разработки стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска» и создало организационные структуры, ответственные за данную разработку. Возглавил эти структуры только что избранный в тот период населением города мэр В. Ф. Городецкий.

2. Организация — внешний консультант

Внешний консультант в предложенной схеме организации разработки стратегического плана Новосибирска отсутствовал. Ориентация была сделана на коллективный разум в пользу собственного научного потенциала и социального капитала городского сообщества.

3. Были ли созданы структуры стратегического планирования?

Организационная структура, сформированная для разработки стратегического плана, включала прежде всего Общественный совет по стратегическим проблемам устойчивого развития города Новосибирска в составе активных представителей всех слоев городского сообщества (в количестве сначала 103, а затем 136 человек) и ряд его исполнительных органов, в том числе: программный комитет общественного совета (численностью 26 человек); 32 тематические комиссии из ученых и специалистов по отдельным направлениям (числом от 5 до 47 человек); постоянно действующий научно-методический семинар при программном комитете общественного совета; постоянно действующий научно-практический семинар мэрии для молодежи «Перспективы развития города Новосибирска: проблемы и решения»; научно-аналитический и программно-проектный центр стратегического планирования устойчивого развития города, роль которого была поручена Новосибирскому институту информатики и регионального управления (НИИРУ) при администрации Новосибирской области. Председателем Общественного совета и его главного исполнительного органа — программного комитета — являлся и является мэр города Новосибирска.

4. Принимали ли реальное участие в разработке стейкхолдеры?

Стратегический план устойчивого развития Новосибирска разрабатывался с самого начала и до момента его утверждения Советом депутатов города при реальном участии стейкхолдеров. Достаточно сказать, что сопредседателями мэра в Общественном совете были непосредственно участвующие в его работе председатели сибирских отделений Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, а также президент авторитетной в предпринимательской среде Новосибирской области Межрегиональной ассоциации

руководителей предприятий (МАРП). В Общественном совете, программном комитете, тематических комиссиях, на конференциях и семинарах работали заинтересованные представители различных структур и приглашенные лица, включая иногородних и иностранцев. По обобщенным оценкам ряда организаторов мероприятий в разработке Стратегического плана и КЦП в Новосибирске так или иначе участвовали не менее 25 тысяч стейкхолдеров.

5. Было ли и как организовано общественное участие?

В Новосибирске с первых шагов разработки Стратегического плана, а затем и КЦП сложилась система привлечения общественности к участию в работе. На первом заседании Общественного совета по стратегическим проблемам устойчивого развития города Новосибирска, состоявшемся буквально на следующий день после выхода постановления мэрии от 09.03.2000 № 410, по предложению председателя Совета В. Ф. Городецкого была принята трехуровневая схема совместной работы с общественностью. Первый уровень — это работа собственно Общественного совета по стратегическим проблемам устойчивого развития города. На его заседаниях рассматриваются общие положения стратегических проектов и принимаются ключевые решения, связанные с разработкой, утверждением и реализацией стратегического плана. На втором уровне представители общественности привлекаются к системной работе в органах рабочего проектирования, то есть в тематических комиссиях и программном комитете Общественного совета. Третий уровень — различные мероприятия апробации, общественной поддержки или критики текущих и конечных результатов процесса проектирования стратегии, то есть совещания, обсуждения, публичные слушания, семинары, конференции, определенные каналы СМИ, интерактивные сайты Интернета и т. д.

Данная система, работающая до сих пор, позволила вырабатывать и принимать согласованные стратегические решения. Представители общественности, бизнеса и властных структур на каждом из этих уровней совместно оценивали стартовые состояния, выявляли ценностные ориентиры в городском сообществе, обсуждали выбор целей социально-экономического развития города, работали над постановкой стратегических задач, занимались поиском подходов к их решению, обсуждали и принимали решения и проекты. Недаром разработанный в 2002 году проект Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска сразу же стали называть документом общественного согласия.

6. Сколько публичных мероприятий по разработке было проведено?

В течение 2000 года во многих организациях и учреждениях города работали тематические комиссии и проводились расширенные заседания программного комитета Общественного совета, посвященные общим ключевым проблемам разработки стратегии. С конца февраля по июнь 2001 года практически еженедельно проводились расширенные, с приглашением большого количества жителей, заседания программного комитета под председательством мэра города, на которых под аудиозапись шли острые дискуссии по предложениям тематических комиссий. В результате был накоплен информационный массив, отражающий представления о будущем Новосибирска большого числа ученых, специалистов и других работников — пред-

ставителей городского сообщества. Аналитическую обработку этого массива, включая SWOT-анализ, и разработку на этой основе проектных ориентировок выполнил НИИРУ. В октябре 2001 года на заседании Общественного совета была рассмотрена, обсуждена и принята за основу структура стратегического плана, а также формулировка главной цели стратегии Новосибирска. В декабре постановлением мэрии от 03.12.2001 № 3524, выпущенным по итогам заседания Общественного совета, была утверждена структура стратегического плана и создана рабочая группа численностью 9 человек по созданию текста основного документа. Начав работу в апреле, рабочая группа через 9 месяцев, в конце декабря, подготовила проект Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска до 2020 года.

7. Сколько и каких мероприятий по обсуждению было проведено?

Проект Стратегического плана обсуждался населением Новосибирска около полутора лет. Обсуждение проходило на районных и городских публичных слушаниях, в профессиональных аудиториях, на конференциях политических партий и в профсоюзных организациях. Параллельно проект прошел апробацию на пленарном годичном собрании Ассоциации сибирских и дальневосточных городов и Форуме лидеров стратегического планирования в Леонтьевском центре в Санкт-Петербурге. В тот же период рабочими группами специалистов была проведена разработка инструментов реализации стратегии — 13 проблемно-ориентированных КЦП, определяющих конкретные меры достижения стратегических целей. Финальное обсуждение проекта Стратегического плана и КЦП прошло 27–29 января 2004 года на научно-практической конференции «Местное самоуправление и стратегия устойчивого развития крупного города» с широким международным и межрегиональным участием. Решением конференции весь комплекс документов по стратегическому развитию Новосибирска был одобрен.

8. Как проходили экспертиза и согласование?

Первую экспертную оценку проекта стратегического плана с критическими замечаниями дали члены программного комитета на специальном заседании комитета в начале 2003 года. После корректировки и согласования текста аналогичная процедура вскоре была проведена на заседании Общественного совета. Причем в качестве экспертов выступили сопредседатели Совета — вице-президент Российской академии наук (РАН), председатель Сибирского отделения (СО) РАН академик Н. А. Добрецов, вице-президент Российской академии медицинских наук (РАМН), председатель СО РАМН академик В. А. Труфакин, президент МАРП, член Российской инженерной академии А. Б. Елезов, а также другие члены Общественного совета.

9. Как был опубликован итоговый документ?

Проект Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска был распечатан в начале 2003 года в черно-белом исполнении на ротапринте. Он использовался при проведении экспертизы и для обсуждения в городском сообществе. После корректировки и исправлений по результатам обсуждений накануне научно-практической конференции 2004 года для ее участников был выпущен также на ротапринте тираж в 1000 экз. в черно-белом варианте и мягком дерматиновом переплете, а также 100 экз. в цветном ис-

полнении. Перед заседанием Совета депутатов города Стратегический план и КЦП были выпущены тиражом 100 экз. на CD-дисках, а затем размещены на официальном сайте мэрии города Новосибирска по адресу: strateg.novo-sibirsk.ru.

10. Были ли сделаны компьютерные презентации стратегии? Как они использовались?

Компьютерные презентации в виде набора слайдов делаются практически к каждому докладу и выступлению, связанному со Стратегическим планом устойчивого развития города Новосибирска. Как правило, после выступления докладчика презентации передаются организаторам мероприятий (по их просьбе).

СВЕДЕНИЯ О МОНИТОРИНГЕ И ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ

1. Был ли назначен орган, ответственный за реализацию, какой?

В 2000 году в структуре департамента экономики и финансов мэрии был создан отдел стратегического планирования, курирующий вопросы, связанные со Стратегическим планом устойчивого развития города Новосибирска. Этот отдел работает и сегодня.

2. Были ли формальные документы о порядке мониторинга и оценки?

Официальные документы муниципалитета о порядке мониторинга и оценки исполнения Стратегического плана вышли после его утверждения Советом депутатов. Важнейшими из них являются: постановление мэрии от 14.06.2006 № 680 «Об утверждении показателей для мониторинга реализации Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска»; распоряжение мэрии от 28.11.2006 № 9622-р «Об организации работ по исполнению комплексных целевых программ Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска»; распоряжение мэрии от 06.06.2011 № 495-р «Об организации и проведении тематических круглых столов по вопросам реализации комплексных целевых программ — приложений к Стратегическому плану устойчивого развития города Новосибирска».

3. Проводились ли промежуточный и итоговый мониторинг, оценка?

Несмотря на то, что контрольные индикаторы в стратегическом плане указаны в годы окончания пятилетий (2005, 2010, 2015, 2020), достигнутые значения каждого из них ежегодно фиксируются в процессе промежуточного мониторинга. Общие же итоги подводятся в течение года, следующего за отчетным, по окончании контрольного пятилетия на основе статистических данных, представляемых Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области. Сводный отчет мэру о ходе реализации Стратегического плана в основных стратегических направлениях за пятилетие с анализом индикативных показателей готовит отдел по стратегическому планированию. Далее сводная информация о ходе достижения стратегических целей рассматривается на президиуме мэрии, Общественном совете по стратегическим проблемам города и направляется в Совет депутатов города Новосибирска.

4. Были ли отчеты о ходе реализации, публиковались ли они?

Отчет о ходе реализации стратегического плана за период 2000–2005 гг. был представлен на заседании

Общественного совета по стратегическим проблемам города Новосибирска 14 июня 2006 года. Доклад «Об исполнении стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска» на этом заседании сделал мэр В. Ф. Городецкий. Очередной отчет о реализации стратегического плана за период до 2010 года намечается на конец 2011 года.

5. Работали ли структуры стратегического планирования в процессе реализации, как?

После принятия Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска организационные структуры стратегического планирования в основном сохранены, обновлены и поддерживаются в рабочем состоянии. Общественный совет по стратегическим проблемам устойчивого развития города Новосибирска в целях повышения эффективности работы по реализации Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска, укрепления принципов стратегического партнерства и выработки общественно выверенных управленческих решений в обновленном составе утвержден постановлением мэрии от 26.03.2010 № 77. Скорректировано и положение о нем. Теперь он является экспертно-консультативным и координационным органом, созданным для обеспечения реализации Стратегического плана устойчивого развития города и его корректировки. Программный комитет в 2005 году был реорганизован в Наблюдательный комитет. В настоящее время развиваются и формы участия стейкхолдеров в работе по реализации стратегического плана. Активно применяются форматы рабочих групп, круглых столов, форумов, мобилизующих городское сообщество в направлениях решения стратегических задач.

6. Были ли связаны бюджетный процесс и стратегия, как?

Стратегический план и КЦП не имеют прямого выхода на бюджет. Бюджетная поддержка реализации стратегии обеспечивается посредством трансформации целей, задач и мероприятий КЦП в задачи и мероприятия плана социально-экономического развития города, городских и ведомственных целевых программ, а также федеральных и региональных программ и проектов, реализуемых на территории города Новосибирска и предусматривающих ежегодное бюджетное финансирование.

СВЕДЕНИЯ О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗА 2000–2010 гг.

1. Какие документы планирования за это время принимались, опирались ли они на исходную стратегию?

К системе планирования, сложившейся за период 2000–2010 годов, относятся Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска и прилагаемые к нему КЦП; Генеральный план города Новосибирска, утвержденный решением Совета депутатов города от 26.12.2007 № 824, и система документов территориального планирования, включающая правила землепользования и застройки со схемой зонирования, а также проекты планировки и межевания частей территории города; городские целевые программы; ведомственные целевые программы; Прогноз социально-экономического развития города Новосибирска на следующий год и плановый период на три года; План социально-экономического развития города Новосибирска; Бюджет города Новосибирска на следующий год и плановый период на три года. При принятии ежегодно трех последних плановых доку-

ментов учитываются цели и контрольные показатели Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска.

2. Какие есть нормативные документы о системе планирования в муниципальном образовании?

Данная система планирования действует на основе следующих решений Совета депутатов города Новосибирска: «О Стратегическом плане устойчивого развития города Новосибирска» от 28.03.2005 № 575; «О внесении изменений в Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска, принятый решением городского Совета Новосибирска от 28.03.2005 № 575» от 17.02.2010 № 1526; «О Генеральном плане города Новосибирска» от 26.12.2007 № 824; «О Положении о прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития города Новосибирска» от 24.06.2009 № 1286; «О Положении о бюджетном процессе в городе Новосибирске» от 09.10.2007 № 750 (ред. от 02.11.2010).

ИТОГОВАЯ ОЦЕНКА

Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска с момента его разработки все 10 лет оставался «живым», регулярно дополнялся на стадии обсуждения, а после его принятия Советом депутатов города сохраняет неизблемыми выработанные городским сообществом стратегические цели до 2020 года. Вместе с тем, учитывая изменившиеся темпы развития Новосибирска и объективные перемены в экономическом климате страны, в 2010 году выполнена корректировка Стратегического плана: было увеличено число индикаторов, пересмотрены и уточнены оценки их контрольных значений.

Поддерживается актуальным и совершенствуется инструментарий реализации стратегии — система КЦП. В ближайшее время будет принята еще одна КЦП «Формирование позитивного имиджа города Новосибирска до 2020 года», разработка которой продиктована необходимостью иметь в рамках программного механизма достижения стратегических целей инструмент, интегрированно работающий на главную цель Стратегического плана и четко позиционирующий город Новосибирск в каркасе городов Сибири и Российской Федерации. Проект КЦП 6 мая 2011 года одобрен Общественным советом по стратегическим проблемам устойчивого развития города Новосибирска, и в мае мэрия внесла его на рассмотрение в Совет депутатов города.

На основе Стратегического плана устойчивого развития в Новосибирске сложилась система среднесрочного и текущего планирования. В настоящее время оптимизируются механизмы корреляции со стратегическим планом и КЦП ежегодно составляемых планов социально-экономического развития города по критериям соответствия текущих задач и мероприятий вектору стратегических приоритетов. При проектировании показателей плана социально-экономического развития ежегодно оценивается достигнутый за предыдущий период и ожидаемый на следующий год уровень исполнения Стратегического плана по основным направлениям. С другой стороны, в ходе ежегодного мониторинга реализации стратегического плана отслеживается соответствие значений контрольных показателей отчетным данным по плану социально-экономического развития города Новосибирска.

В ходе реализации Стратегического плана к определяющим перспективу развития города документам

добавлен принятый Советом депутатов города Новосибирска в 2007 году Генеральный план города Новосибирска, концепция которого разрабатывалась как КЦП. Все названные документы представлены в открытом доступе на официальном сайте Новосибирска.

Таким образом, реализация стратегического плана осуществляется в рамках выстроенной системы планово-прогнозных документов, утвержденной решением Совета депутатов города Новосибирска в «Положении о прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития города Новосибирска». Она предполагает синтез последовательного исполнения долгосрочных КЦП, среднесрочного программного и текущего планирования, а также мониторинга достигнутого уровня контрольных показателей.

В 2006–2008 гг., когда разрабатывалась и принималась «Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 года», было организовано конструктивное взаимодействие администраций области и города по вопросам развития территории. В результате совместной работы достигнуто совпадение образов будущего для города

Новосибирска в Стратегическом плане и Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области. Это закономерно, поскольку именно административный центр во многом определяет динамику развития региона в целом, в нем сосредоточен человеческий и социальный капитал, экономический и инфраструктурный потенциал территории. У Новосибирска высок и организационный потенциал — способность мобилизовать местные научные, технологические, социально-экономические и политические ресурсы в единый комплекс, в том числе и для того, чтобы разработать четкую стратегию развития города в целом и обеспечить ей долговременную поддержку.

Результаты работы по стратегическому планированию в 2009 году были признаны достойными тиражирования на территории Российской Федерации. Комитет по развитию местного самоуправления Государственной Думы РФ направил мэру Новосибирска предложение обобщить опыт разработки и реализации Стратегического плана устойчивого развития города для использования в других муниципальных образованиях страны.

НОВОШАХТИНСК: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В 2000–2010 гг.¹

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

1. Название муниципального образования

Муниципальное образование «Город Новошахтинск».

2. Численность населения

2000 г. — 118,5 тыс. чел.

2005 г. — 116,2 тыс. чел.

2010 г. — 111,2 тыс. чел.

3. Первые руководители муниципального образования в 2000–2010 гг.

Солнцев Виктор Александрович, 2000–2005 гг.

Зайцев Алексей Анатольевич, 2005–2007 гг.

Скобелев Сергей Николаевич (и. о.), 2007–2009 гг.

Сорокин Игорь Николаевич, с 2009 г. по настоящее время.

4. Современный статус и его изменения в 2000–2010 гг.

Муниципальное образование «Город Новошахтинск» имеет статус городского округа. Изменений статуса не было.

5. Масштабные изменения в экономике за 2000–2010 гг.

С 1939 г. Новошахтинск являлся городом с моноотраслевой структурой экономики, преимущественно связанной с добычей угля и обслуживанием горного производства. В результате реструктуризации угольной промышленности и крупнейшей в отрасли техногенной аварии на шахте «Западная» угледобывающие предприятия города в 2003 г. были закрыты.

Администрацией города был взят курс на диверсификацию городской экономики и развитие малого и среднего бизнеса.

Вместо градообразующей угольной отрасли до 2009 г. город имел другую — легкую промышленность. лиде-

ром отрасли являлось ОАО ПТФ «Глория» — дочернее предприятие корпорации «Глория Джинс». В 2009 г. ОАО ПТФ «Глория» переформировано в обособленное подразделение ЗАО «Корпорация «Глория Джинс».

Начиная с 2005 г. на территории города велось строительство Новошахтинского нефтеперерабатывающего завода, который должен стать новым градообразующим предприятием. Однако в 2008 г. ОАО «Новошахтинский завод нефтепродуктов» было перерегистрировано на территории Красносулинского района.

С 2008 года на территории города началось масштабное жилищное строительство, ведущееся по программе Государственного учреждения по вопросам реорганизации и ликвидации нерентабельных шахт и разрезов (ГУРШ) для содействия гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого, ставшего непригодным для проживания в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных шахтах. В течение 2010 г. строительство велось на 19 площадках, и было введено в эксплуатацию 45,16 тыс. м² жилых домов, что в 1,7 раза больше, чем в 2009 г. и в 3,82 раза больше, чем в 2008 г.

В настоящее время на территории города развиваются предприятия малого и среднего бизнеса, а также индивидуальное предпринимательство.

ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ

1. Название

Стратегический план развития города Новошахтинска (далее — Стратегический план).

2. Год утверждения

2001 год.

3. Период действия

2001–2010 гг.²

¹ Материал подготовлен администрацией города Новошахтинска. Поступил от Ю. Гончаровой, ведущего специалиста сектора перспективного развития администрации города Новошахтинска, 20.06.2011.

² В названии документа период действия не указан. Во введении к презентационной версии документа указан срок — 10 лет.

4. Объем (страниц)
128 страниц.

5. Статус (кем и когда утвержден)

Утвержден решением Новошахтинской городской Думы № 52 от 26.10.2001.

6. Ответственное подразделение

Функции стратегического планирования и мониторинга реализации Стратегического плана были возложены на агентство по экономическому развитию и работе с общественностью, позже функции были переданы НП «Новошахтинскому зональному бизнес-инкубатору».

7. Консультант

В 2000 г. по просьбе администрации г. Новошахтинска в рамках Программы TACIS МЕРИТ-1 «Муниципальная социально-экономическая реформа» (2000–2001 гг.) была оказана консультативная помощь в разработке Стратегического плана развития города³.

К разработке Стратегического плана в рамках Программы TACIS МЕРИТ-1 привлекались российские иногородние консультационные организации: МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (Санкт-Петербург) и Российско-Британский консалтинговый центр (г. Ростов-на-Дону), а также иностранная консалтинговая компания — IMC Consulting Limited (Великобритания).

Основную координирующую роль со стороны администрации взяли на себя заместители главы администрации Д. К. Абрамичев и С. П. Сухоносова, а также директор НП «Новошахтинский зональный бизнес-инкубатор» А. И. Налесный. Администрация и консультанты работали в постоянном контакте. Организационная поддержка оказывалась офисом Программы TACIS МЕРИТ-1, возглавляемым Ю. Н. Филиппенко.

8. Главная идея

Комплексное развитие города в качестве территории для разнообразной эффективной предпринимательской и инновационной деятельности, преодоление сложившегося имиджа «шахтерского города без перспективы».

9. Сценарии

Возможные сценарии развития г. Новошахтинска обсуждались в процессе разработки Стратегического плана, однако в текст документа они не включены.

10. Главная цель

Последовательное повышение качества и уровня жизни, снижение социального неравенства, сохранение и приумножение культурных ценностей в городе на благо живущих сегодня и во имя тех, кто будет жить завтра (Раздел 2. Главная цель и стратегические направления).

11. Миссия

Формулировка предназначения города содержится в презентационной версии документа: «Развитие го-

рода как многопрофильного промышленного и образовательного центра Ростовской области, выгодного пространства для инвестиций и комфортного места для жизни» (Раздел 4. Миссия и стратегическая цель города).

12. Основные направления

В рамках Стратегического плана были определены 4 приоритетных направления развития города и сформирована система целей (Раздел 2. Главная цель и стратегические направления).

Первое стратегическое направление: «Формирование благоприятного хозяйственного климата и развитие многопрофильной экономики».

Цели	1.1. Развитие существующего экономического потенциала города
	1.2. Развитие новых отраслей
	1.3. Развитие малого бизнеса
	1.4. Формирование потребительского рынка
	1.5. Создание эффективной системы межбюджетных отношений и управления муниципальными финансами
	1.6. Формирование современной системы стратегического планирования
	1.7. Совершенствование нормативно-правовой базы для привлечения инвестиций

Второе стратегическое направление: «Создание высококвалифицированного кадрового потенциала».

Цели	2.1. Развитие системы подготовки и переподготовки высококвалифицированных специалистов, ориентированной на потребности экономики
	2.2. Формирование системы сохранения и привлечения высококвалифицированных специалистов в городе

Третье стратегическое направление: «Развитие городской инфраструктуры».

Цели	3.1. Развитие жилищного хозяйства и системы услуг
	3.2. Совершенствование инфраструктуры коммунального хозяйства
	3.3. Совершенствование инфраструктуры развития города
	3.4. Повышение эффективности использования муниципального имущества
	3.5. Улучшение состояния окружающей среды

Четвертое стратегическое направление: «Создание условий для проживания населения с гарантированным обеспечением основных жизненных параметров».

Цели	4.1. Защита граждан от преступных посягательств
	4.2. Улучшение состояния здоровья населения
	4.3. Развитие системы социальной защиты населения
	4.4. Развитие образовательной сферы
	4.5. Развитие досуговой сферы

³ Следует отметить, что работа по стратегическому планированию в Новошахтинске началась еще в конце 90-х годов XX века. В 1997 г. по инициативе администрации Новошахтинска (заместителя главы по экономике Л. А. Панькина и председателя комитета по управлению имуществом В. И. Моисеева) в рамках проекта TACIS EDROS 9408 «Смягчение социальных последствий приватизации и структурной перестройки в Юго-Западном регионе РФ» началась разработка Стратегического плана Новошахтинска. В 1998 г. Агентство местного развития Новошахтинска в сотрудничестве с вышеуказанным проектом TACIS и «Российско-Британским консалтинговым центром» Ростова подготовили первый вариант Стратегического плана развития города. Однако экономический кризис августа 1998 г., а также недопонимание важности создания этого документа отдельными руководителями областного и городского уровня привели к свертыванию работы над Стратегическим планом. Финансовые трудности подтолкнули к объединению Агентства местного развития с зональным бизнес-инкубатором. Вместе с тем Наблюдательный совет и структуры поддержки малого бизнеса строили свою работу в соответствии с целями разработанного, хотя и не утвержденного Стратегического плана.

13. Крупные проекты

Реализация Стратегического плана предусмотрена через реализацию мероприятий и проектов, содержащихся в программах экономического, социального развития и развития инфраструктуры (Раздел 3. Программы и проекты Стратегического плана). Крупные проекты в рамках вышеуказанных программ представлены в виде информационных карт, содержащихся в Приложении Б «Информационные карты мер (программ, проектов) Стратегического плана».

Программа экономического развития была направлена на повышение инвестиционной привлекательности городской экономики, реализацию мер по разработке инвестиционной политики города, формирование эффективной конкурентной среды, создание информационной базы ресурсов города.

Проекты Программы экономического развития:

1. Создание Общественного совета города.
2. Разработка плана реформирования пилотного предприятия города.
3. Проведение обучения специалистов предприятий и администрации в соответствии с потребностями развития города.
4. Программа инвестиций и продвижения.
5. Обучение менеджменту молодых руководителей предприятий.
6. Создание агентства по экономическому развитию и работе с общественностью.
7. Разработка и выпуск каталога «Инвестирование в г. Новошахтинске».
8. Реализация инновационных проектов:
 - 8.1. организация работы цеха по производству теплоизоляционных материалов;
 - 8.2. открытие линии розлива растительного масла;
 - 8.3. открытие цеха производства крупы;
 - 8.4. установка упаковочной линии в кондитерском цехе;
 - 8.5. производство кондитерских изделий;
 - 8.6. открытие кафе-кондитерской;
 - 8.7. производство пищевого концентрата;
 - 8.8. завод по выпуску сухих строительных смесей;
 - 8.9. реконструкция молокозавода;
 - 8.10. организация производства черепицы и стеновых панелей;
 - 8.11. производство трехслойного клееного бруса и оконных блоков.
9. Обучение руководителей малого и среднего бизнеса.
10. Поддержка и развитие профессионального Союза предпринимателей.
11. Перевод городского бюджета на казначейскую систему исполнения.
12. Создание информационной базы ресурсов города.
13. Обеспечение страховой защиты и охраны объектов муниципальной собственности.
14. Реконструкция городской бани.
15. Создание Ассоциации средств массовой информации шахтерских городов «Радуга-Партнер».

Программа социального развития направлена на развитие главного достояния города — здоровья, культуры и образования граждан.

Проекты программы социального развития:

1. Проведение фестиваля культуры шахтерских городов.
2. Создание школы народного декоративно-прикладного искусства.
3. Развитие и реализация муниципальной комплексной программы «За духовность, спорт, здоровье».
4. Развитие городского межшкольного краеведческого историко-археологического клуба «Рарог».
5. Расширение филиала Ростовского государственного университета.
6. Формирование системы непрерывного образования через ассоциативное вхождение в областную систему «Университетский комплекс».
7. Создание центра социальной адаптации молодежи.
8. Реализация программы государственных гарантий обеспечения граждан города бесплатной медицинской помощью.
9. Внедрение новых медицинских технологий диагностики, лечения и реабилитации населения.
10. Развитие нетрадиционных форм медицинского обслуживания.
11. Развитие детского фольклорного ансамбля.
12. Создание муниципального вокально-инструментального ансамбля.

Программа развития инфраструктуры нацелена на обеспечение надежной работы энергетических систем города, бесперебойной подачи воды и повышение качества питьевой воды, улучшение очистки канализационных стоков.

Проекты программы развития инфраструктуры:

1. Реконструкция угольных котельных и перевод их на газ.
2. Улучшение работы системы водоснабжения.
3. Сооружение очистки воды повторного использования (участок «Водострой»).
4. Сооружение установки ультрафиолетовой очистки воды (участок «Очистные сооружения»).
5. Разработка проекта предельно допустимого сброса сточных вод.
6. Создание товариществ собственников жилья.
7. Перевод на конкурсное обслуживание муниципального жилого фонда.
 1. Защита окружающей среды от неблагоприятного воздействия отходов производства и потребления.
 8. Осуществление ремонта дорог и тротуаров.
 9. Улучшение состояния зеленой зоны города.
 10. Ремонт аварийного жилья.

14. Пространственные аспекты

Специального раздела, посвященного пространственным аспектам развития города нет.

15. Механизмы реализации

Были предусмотрены в разделе 5. Механизм реализации и обновления Стратегического плана.

С целью отслеживания процесса реализации Стратегического плана, его обновления как важнейшего инструмента аккумуляции знаний, выявления идей и инициатив, достижения общественного согласия создаются организационные структуры:

- ♦ Совет по стратегическому развитию г. Новошахтинска;

- ♦ Исполнительный комитет;
- ♦ тематические комиссии: по экономическому, социальному развитию, развитию инфраструктуры;
- ♦ рабочие группы по реализации проектов;
- ♦ Агентство по экономическому развитию и работе с общественностью.

В реализации плана участвуют предприятия и организации, среди которых особую роль играют городская Дума и администрация города. Они выступают лидерами или активными соисполнителями большинства включенных в Стратегический план мер.

Для осуществления работы по стратегическому планированию в администрации, выработки экономической политики и координации мер по реализации проектов, включенных в Стратегический план, в администрации города создается группа специалистов по стратегическому планированию, подчиняющаяся Исполнительному комитету (технический координатор, специалисты по инвестициям и финансам).

Для обеспечения административной поддержки выполнения первоочередных мер Стратегического плана группой специалистов по стратегическому планированию формируется и утверждается постановлением главы администрации города «План действий администрации г. Новошахтинска по реализации Стратегического плана». План действий представляет собой перечень мероприятий, заданий, выполнение которых берут на себя подразделения администрации для реализации мер Стратегического плана. План действий разрабатывается ежегодно. Мероприятия утвержденного Плана действий учитываются при подготовке проекта бюджета.

С учетом Стратегического плана формируется инвестиционная программа города, проекты которой финансируются за счет внутренних и внешних займов под гарантии и поручительства администрации города и учитывают приоритетные направления развития, определенные Стратегическим планом.

Финансирование реализации отдельных мер (проектов) плана осуществляется на основе индивидуальных схем. Проекты стратегического плана пользуются приоритетом при выделении средств городского бюджета, лоббирования привлечения федеральных ресурсов и средств международной технической помощи.

Администрация г. Новошахтинска участвует в реализации Стратегического плана через своих представителей в Совете по стратегическому планированию, Исполнительном комитете, тематических комиссиях и рабочих группах.

Предложения по корректировке и обновлению Стратегического плана по мерам, задачам и целям могут вноситься:

- ♦ рабочими группами по реализации мер тематическими комиссиями;
- ♦ тематическими комиссиями Исполнительному комитету;
- ♦ Исполнительным комитетом Совету по стратегическому развитию;
- ♦ Агентством по экономическому развитию и работе с общественностью тематическими комиссиями и Исполнительному комитету;
- ♦ заинтересованными организациями, учреждениями и лицами Агентству по экономическому развитию и работе с общественностью.

По решению Совета по стратегическому развитию либо базовая версия Стратегического плана переизда-

ется целиком, либо публикуется перечень изменений и дополнений к тексту базовой версии.

Через каждые 3–5 лет при необходимости осуществляется комплексное обновление Стратегического плана с возобновлением процедуры разработки Стратегического плана.

16. Планы реализации

Для обеспечения административной поддержки выполнения первоочередных мер Стратегического плана группой специалистов по стратегическому планированию был сформирован и утвержден постановлением главы администрации города «План действий администрации г. Новошахтинска по реализации Стратегического плана». Ежегодный план действий представлял собой перечень мероприятий, заданий, выполнение которых берут на себя подразделения администрации для реализации мер Стратегического плана.

17. Целевые программы

Реализация Стратегического плана предусмотрена через реализацию мероприятий и проектов, содержащихся в программах экономического, социального развития и развития инфраструктуры (Раздел 3. Программы и проекты Стратегического плана).

18. Расчет ресурсов и источников финансирования

Данному вопросу посвящен раздел 4. Механизм финансирования стратегического плана.

Полная оценка затрат, необходимых для реализации выполнения Стратегического плана, включает оценку затрат на реализацию первоочередных мероприятий и оценку затрат по перспективным мероприятиям и проектам. В 2001 г. было невозможно подсчитать все необходимые ресурсы, так как отдельные проекты были сформулированы в виде идей, реализация которых предусмотрена в будущем.

Суммарные характеристики, подсчитанные по данным разработанных информационных карт, составили (в ценах 2001 г.):

- ♦ 5,0 млн руб. средств городского бюджета;
- ♦ 2,0 млн руб. средств областного бюджета;
- ♦ 24,3 млн руб. средств государственной поддержки, полученных по программе местного развития;
- ♦ 8000 \$ и 22,5 млн руб. частных инвестиций из различных источников (собственные средства предприятий, предпринимателей);
- ♦ 1500 \$ и 0,4 млн руб. средств МФПМП;
- ♦ 51700 \$ и 39,1 млн руб. привлеченных средств из других источников (средства МЕРИТ-1, Фонда Сороса, кредитных учреждений, АШГ России и других организаций).

Разные типы проектов реализуются при сочетании государственных, муниципальных и частных средств.

Бюджетные средства предполагалось инвестировать прежде всего в социально значимые проекты; частично — в коммерчески привлекательные проекты.

Кроме того, субъекты малого бизнеса при реализации новых проектов могли получить на конкурсной основе стартовый капитал в МФПМП.

Населению в большей мере отводилась роль инвесторов проектов жилищного строительства.

За счет средств федерального бюджета, направленных на реструктуризацию угольной отрасли, планировалась реализация проектов:

- ♦ завершения начатого строительства жилых домов;
- ♦ реконструкции магистральных водопроводных сетей;

- ♦ строительства сетей магистрального газопровода;
- ♦ по программам местного развития на создание новых рабочих мест.

Предполагалось уточнение объемов и источников финансирования в процессе реализации Стратегического плана.

19. Индикаторы реализации

Индикаторы реализации Стратегического плана разработаны не были.

20. Способ публикации, характеристика издания, размещение на сайте

Текст утвержденного Стратегического плана опубликован в городских газетах в ноябре 2001 г. Издано несколько экземпляров презентационной версии документа.

21. Презентации

10 декабря 2001 г. Агентство по экономическому развитию и работе с общественностью совместно с Южно-Российским ресурсным центром провело круглый стол «Социальное партнерство бизнеса и власти» с презентацией Стратегического плана.

В декабре 2001 г. прошла региональная конференция, посвященная окончанию проекта МЕРИТ-1, на которой администрация отметила разработку Стратегического плана развития города Новошахтинска как наиболее значимую инициативу проекта для города и провела его презентацию.

СВЕДЕНИЯ О ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ

1. Масштабы общественного участия, вовлечение стейкхолдеров

В процессе разработки Стратегического плана было организовано его широкое обсуждение населением города. В феврале 2001 г. проект Стратегического плана развития г. Новошахтинска был опубликован в городской газете. Распространялся буклет с основными положениями документа, проводилось анкетирование населения. В марте было проведено расширенное заседание Совета по стратегическому развитию города с привлечением стейкхолдеров, наиболее авторитетных горожан.

Важная роль в обсуждении документа была отведена мнению молодежи — студентов Новошахтинского филиала Южного федерального университета (на тот момент филиала Ростовского государственного университета), а также выпускников средних школ. Администрация города совместно с проектом МЕРИТ-1 провела конкурс сочинений «Будущее города глазами нового поколения». Эмпирический анализ анкет и предложений, поступивших в ходе обсуждения опубликованного варианта плана, позволил уточнить намечаемые цели и стратегические направления и внести коррективы в обсуждаемый проект Стратегического плана. Результатом этой работы стало создание документа общественного согласия, в котором максимально учтены замечания и дополнения различных слоев населения. Стратегический план развития г. Новошахтинска утвержден на расширенном заседании городской Думы 26.10.2001.

2. Как проходили экспертиза и согласование, доработка?

После внесения изменений и дополнений в октябре 2001 года городской Думой был утвержден Стратегический план развития города и созданы структуры по его реализации и мониторингу.

3. Участие подразделений местной администрации, участие местных консультантов, участие региональных органов власти

В качестве внешнего консультанта выступило закрытое акционерное общество «Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр».

4. Сколько и каких мероприятий по разработке и обсуждению было?

В рамках Программы TACIS МЕРИТ-1 (Муниципальная социально-экономическая реформа):

2000 год

- ♦ пересмотр состава рабочих групп; возобновление работы организационных структур по стратегическому планированию (август);
- ♦ обучение работников администрации основам стратегического планирования;
- ♦ участие в конференции по муниципальному планированию в п. Агой;
- ♦ участие в конференции «Евроград-2000» (апрель);
- ♦ привлечение к сотрудничеству экспертов МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (ноябрь);
- ♦ подготовка проекта Стратегического плана развития г. Новошахтинска.

2001 год

- ♦ публикация проекта Стратегического плана развития г. Новошахтинска в городской газете (февраль);
- ♦ обсуждение опубликованного проекта Стратегического плана развития г. Новошахтинска (февраль-апрель);
- ♦ анкетирование населения по вопросам стратегии развития г. Новошахтинска (февраль);
- ♦ проведение конкурса сочинений школьников (март);
- ♦ распространение листовок и буклетов с формулировкой основной цели и приоритетных направлений (500 экз.) (март);
- ♦ проведение расширенного заседания Руководящего комитета по стратегическому развитию города (март);
- ♦ завершение стратегического анализа в рамках Стратегического плана развития г. Новошахтинска (май);
- ♦ формулировка миссии, главной цели, приоритетных направлений и проектов по программам Стратегического плана развития г. Новошахтинска (июнь-сентябрь);
- ♦ обсуждение и уточнение Стратегического плана развития г. Новошахтинска (сентябрь-октябрь);
- ♦ утверждение Стратегического плана развития г. Новошахтинска на расширенном заседании Городской Думы (26.10.2001);
- ♦ создание НП «Агентство по экономическому развитию и связям с общественностью» (АЭР) (01.11.2001);
- ♦ публикация текста Стратегического плана развития г. Новошахтинска в городских газетах (ноябрь).

5. Были ли созданы структуры стратегического планирования?

Постановлением главы администрации г. Новошахтинска № 413 от 04.10.2001 утверждена структура органов Стратегического планирования:

На уровне принятия решений:

1. Совет по стратегическому развитию города.
2. Исполнительный комитет.

На уровне разработки и реализации Стратегического плана:

1. Тематические комиссии:
 - ♦ по экономическому развитию;
 - ♦ по социальному развитию;
 - ♦ по развитию инфраструктуры.
2. Некоммерческое партнерство «Агентство по экономическому развитию и работе с общественностью».
3. Бизнес-центр.
4. Рабочие группы по реализации проектов.

СВЕДЕНИЯ О МОНИТОРИНГЕ И ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ

1. Есть ли формальные документы о порядке мониторинга и оценки?

Порядок мониторинга реализации Стратегического плана регламентировало Положение о мониторинге Стратегического плана развития города Новошахтинска, разработанное в 2002 г.

2. Были ли промежуточный и итоговый мониторинг, оценка?

Промежуточный и итоговый мониторинг проводился в 2002, 2003 гг.

3. Были ли отчеты о ходе реализации, публиковались ли они?

Отчеты о ходе реализации готовились в 2002, 2003 гг.

4. Работали ли структуры стратегического планирования в процессе реализации?

В процессе реализации работало Агентство по экономическому развитию и работе с общественностью.

5. Был ли назначен орган, ответственный за реализацию?

Функции стратегического планирования и мониторинга реализации Стратегического плана были возложены на Агентство по экономическому развитию и работе с общественностью, в дальнейшем переданы НП «Новошахтинский зональный бизнес-инкубатор».

6. Были ли связаны бюджетный процесс и стратегия?

При подготовке проекта бюджета учитывались мероприятия утвержденного постановлением главы администрации города «Плана действий администрации г. Новошахтинска по реализации Стратегического плана».

7. Как реализовывались целевые программы и проекты (если они были частью стратегии)?

С учетом Стратегического плана также формировалась инвестиционная программа города, источником финансирования которой выступали внутренние и внешние заимствования под гарантии и поручительства администрации города.

Финансирование реализации отдельных мер (проектов) плана осуществлялось на основе индивидуальных схем. Проекты стратегического плана пользовались приоритетом при выделении средств городского бюд-

жета, лоббировании привлечения федеральных ресурсов и средств международной технической помощи.

СВЕДЕНИЯ О РЕЗУЛЬТАТАХ РЕАЛИЗАЦИИ НА 2010 г.

Стратегический план развития г. Новошахтинска проработал несколько лет. Реализованы основные задачи развития города, определенные стратегическим планом:

- ♦ осуществлено строительство и ведется реализация продукции Новошахтинским нефтеперерабатывающим заводом;
- ♦ создан многоотраслевой экономический потенциал: в городе развиваются легкая, пищевая промышленности, стройиндустрия, металло- и деревообработка, расширяется торговая сеть;
- ♦ развивается малый бизнес;
- ♦ активно ведется строительство жилья;
- ♦ успешно развиваются филиалы вузов;
- ♦ реализуются проекты по реконструкции угольных котельных и переводу их на газ;
- ♦ осуществлен перевод на конкурсное обслуживание муниципального жилого фонда;
- ♦ созданы товарищества собственников жилья и многое другое.

1. Количественные показатели (на базе индикаторов, предусмотренных в стратегии)

Индикаторы реализации Стратегического плана разработаны не были.

СВЕДЕНИЯ О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗА 2000–2010 гг.

1. Какие документы планирования за это время принимались, опирались ли они на стратегию (стратегии, концепции, программы социально-экономического развития, документы территориального планирования...)?

- 1) Стратегический план развития города Новошахтинска, утвержден решением Новошахтинской городской Думы от 26.10.2001 № 52.
- 2) Генеральный план городского округа муниципального образования «Город Новошахтинск» на 2006–2026 годы, утвержден решением Новошахтинской городской Думы от 30.09.2009 № 108⁴.
- 3) Стратегия социально-экономического развития города Новошахтинска на период до 2020 года, утверждена решением Новошахтинской городской Думы от 29.11.2010 № 217⁵.
- 4) Правила землепользования и застройки муниципального образования «Город Новошахтинск», утверждены решением Новошахтинской городской Думы от 29.11.2010 № 218⁶.
- 5) Программа комплексного социально-экономического развития города Новошахтинска на 2011–2013 гг., утверждена решением Новошахтинской городской Думы от 05.03.2011 № 249⁷.
- 6) Бюджет города, ежегодно утверждается решением Новошахтинской городской Думы⁸.

В настоящее время в администрации города ведется разработка программы комплексного развития города,

⁴ Материал размещен на официальном сайте муниципального образования «Город Новошахтинск». www.novoshakhtinsk.org.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

а также разрабатывается концепция позиционирования города Новошахтинска.

2. Какие есть нормативные документы о системе планирования в муниципальном образовании?

Работа администрации города по стратегическому планированию регламентируется постановлением администрации города от 11.05.2010. № 642 «О создании структуры стратегического планирования города Новошахтинска».

ИТОГОВАЯ ОЦЕНКА

План проработал несколько лет. На его основе был разработан следующий.

Преемником Стратегического плана стала Стратегия социально-экономического развития города Новошахтинска на период до 2020 года, разработанная в 2010 году и утвержденная решением Новошахтинской городской Думы от 29.11.2010 № 217.

ОМСК: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В 2000–2010 гг.¹

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

1. Название муниципального образования

Муниципальное образование «Городской округ город Омск Омской области». Как равнозначные используются также понятия «муниципальное образование город Омск», «город Омск».

2. Численность населения

2000 год — 1172,0 тыс. чел.;

2005 год — 1142,8 тыс. чел.;

2010 год — 1154,5 тыс. чел.;

2011 год — 1154,0 тыс. чел. (оценка численности населения на 1 января 2010 года и 1 января 2011 года приведена на основании предварительных итогов Всероссийской переписи населения 2010 года).

3. Первые руководители муниципального образования в 2000–2010 гг.

Валерий Павлович Рошупкин — мэр города Омска с января 1994 года по декабрь 2000 года.

Евгений Иванович Белов — мэр города Омска с марта 2001 года по март 2005 года.

Виктор Филиппович Шрейдер — мэр города Омска с апреля 2005 года по настоящее время.

4. Современный статус и его изменения в 2000–2010 гг.

Город Омск основан в 1716 году и обладает статусом города с 1782 года. Город Омск является административным центром Омской области с 1934 года.

Современный статус города Омска — муниципальное образование «Городской округ город Омск Омской области». В течение 2000–2010 годов статус города Омска не менялся.

5. Масштабные изменения в экономике за 2000–2010 гг.

Масштабные изменения в экономике города Омска в 2000–2010 годах обусловлены продолжением адаптации предприятий города к новым условиям, а также созданием новых производств. Предприятия оборонно-промышленного комплекса частично перешли на производство гражданской продукции, значительно диверсифицировали свое производство, многие из них вышли на международный уровень. С 2006 года активизировался процесс создания региональных и межрегиональных интегрированных структур и холдингов.

Современный Омск — крупнейший промышленный центр Западной Сибири, обладающий высоким производственным потенциалом. В городе сосредоточены крупные организации промышленного производства, среди них: ОАО «Газпромнефть — ОНПЗ»,

Омский филиал ОАО «Территориальная генерирующая компания № 11», филиал «Омскэнерго» ОАО «МРСК Сибири», ОАО «Омскшина», ООО «Омсктехуглерод», СП ЗАО «Матадор-Омскшина», ООО «Омсквинпром», Омский филиал ОАО «САН ИнБев», ОАО «Хлебодар», ОАО «Омская макаронная фабрика», ЗАО «Мясоперерабатывающий концерн «Компур», ОАО «Инмарко», «Манрос-М» (филиал ОАО «Вимм-Биль-Данн»), ФГУП «ОМПО «Иртыш», ОАО «Сатурн» и другие.

Промышленное производство занимает ведущие позиции в современной экономике города. В городе производится высокая доля российского выпуска синтетического и кристаллического фенола, бензола, синтетических каучуков, сгущенных молочных продуктов, мороженого. Продукция омских производителей востребованна в России, а также в других странах.

В 2000–2010 годах также были созданы новые предприятия по производству известково-зольного кирпича, автоклавного бетона, ПЭТ-преформ, по выпуску теплоизоляционных изделий из базальтового супертонкого волокна, по производству лифтов и металлоконструкций; осуществлен запуск первой очереди стекольного завода; введен в эксплуатацию метромост 60-летия Победы; открыты новые крупные продовольственные магазины, супермаркеты, торговые комплексы, в том числе: магазин «ИКЕА», семейный торговый центр «МЕГА», гипермаркеты «Ашан», «Медиа Маркт», «Леруа Мерлен», торговый комплекс «Фестиваль» и другие.

ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ

Документы стратегического планирования — «Концепция стратегического развития города Омска» (далее — Концепция) и «Стратегический план развития города Омска (проектная версия)» — были рассмотрены и одобрены на общегородской конференции по стратегическому планированию 5 декабря 2002 года. Данные документы рассчитаны на долгосрочную перспективу (15 лет). Объем документов — 100 страниц и 21 страница соответственно.

В Концепции проведен анализ состояния и перспектив развития города Омска, сформулирована миссия города, предложена стратегия его развития: «Омск — ведущий многоотраслевой, деловой и культурный центр Сибири», определены главная цель стратегии и стратегические направления развития города для ее достижения, приведены рекомендации по реализации Концепции. В проектную версию Стратегического плана вошли аннотации конкретных программ и проектов по каждому из стратегических направлений.

¹ Материал подготовлен администрацией города Омска. Поступил от П. Б. Хейфеца, начальника отдела экономического анализа Департамента городской экономической политики администрации города Омска, 20.06.2011.

Разработка Концепции проводилась с использованием методов структурно-функционального анализа, программно-целевого подхода, прогнозирования, экспертных оценок, групповой работы, SWOT-анализа, экономико-математического моделирования и др. Впервые в практике городского стратегического планирования для выбора приоритетов экономического развития города был использован метод «затраты — выпуск» В. Леонтьева.

Миссия города Омска сформулирована следующим образом: «Омск — ведущий многоотраслевой, деловой, культурный, исторический и духовный центр Сибири, имеющий общероссийское и мировое значение, город с многофункциональным производственно-торговым и научно-образовательным потенциалом, обеспечивающий высокое качество жизни населения.

Омск находится в центре обширной территории России на пересечении важнейших коммуникаций (железнодорожных, водных, автомобильных, трубопроводных, авиационных, информационных), связывающих европейский и азиатский континенты, а также север Западной Сибири и Центральную Азию, что является основой для его экономического, социально-го и культурного развития.

Как областной центр г. Омск выступает источником разнообразных ресурсов, требующихся для развития малых городов, сел и деревень, производства и переработки сельхозпродукции, использования природных ресурсов, освоения и заселения Омской области».

Главная цель стратегии развития города Омска: «Повышение качества жизни горожан на основе устойчивого социально-экономического развития города».

В качестве *основных направлений* стратегического развития города Омска выделены:

1. Развитие эффективного производства и сферы услуг с опорой на наукоемкие и передовые отрасли.
2. Улучшение городской среды, устойчивое функционирование и развитие инфраструктуры и систем жизнеобеспечения города.
3. Формирование благоприятного социального климата и высокого нравственного и культурного потенциала города и его жителей.
4. Развитие институтов гражданского общества, муниципального и общественного самоуправления.
5. Обеспечение безопасности жизнедеятельности горожан, включая продовольственную, экономическую, экологическую, энергетическую, а также социальную и информационную безопасность.

Реализация Концепции предполагает формирование системы стратегического планирования.

СВЕДЕНИЯ О ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ

Омск в числе первых городов Российской Федерации приступил к работам по стратегическому планированию развития города. Соответствующее постановление о начале работ — «Об организации разработки Стратегического плана развития города» — было принято мэром города Омска в июне 1998 года.

В рамках данного постановления осуществлялось формирование и проводилась работа тематических комиссий по основным направлениям городского развития с широким участием представителей власти, бизнеса, науки, культуры, образования, общественных организаций. Было сформировано 13 тематических комиссий, в работе которых приняли участие более 300 человек. В октябре 1999 года со-

стоялась первая общегородская конференция по рассмотрению итогов данной работы — проекта «Концепции стратегического развития города Омска». На конференции было принято решение продолжить работу над Концепцией и Стратегическим планом развития города.

В течение 2000—2002 годов работа по стратегическому планированию продолжалась в пяти рабочих группах, образованных из тематических комиссий в результате агрегирования направлений городского развития в более крупные. Также функционировал общегородской научно-практический семинар «Проблемы развития городов и регионов». Материалы семинара и наработки рабочих групп обобщались временным творческим коллективом, сформированным с целью подготовки итоговых документов, ядро которого составили авторитетные омские ученые — специалисты разных сфер деятельности, в том числе работающие на «стыке» наук. В качестве координатора работы выступало структурное подразделение администрации города Омска, курирующее вопросы экономического развития (с февраля 2002 года — Департамент городской экономической политики). По результатам проделанной работы в декабре 2002 года состоялась вторая (итоговая) общегородская конференция по стратегическому планированию, на которой были обсуждены и одобрены «Концепция стратегического развития города Омска» и «Стратегический план развития города Омска (проектная версия)».

Разработка документа осуществлялась в рамках проекта «Разработка стратегического плана развития города Омска» по гранту Фонда «Евразия».

В ходе работы над Концепцией было подготовлено 26 постановлений и распоряжений мэра города Омска, регламентирующих организацию работ, проведено 22 заседания семинара «Проблемы развития городов и регионов».

В рамках общественного обсуждения и экспертизы хода работ проводились депутатские слушания, круглые столы, совещания с руководителями ведущих хозяйствующих субъектов города (более 40 субъектов), семинары для председателей комитетов территориального общественного самоуправления (60 человек), встречи разработчиков Концепции с общественностью, в которых приняли участие более 300 человек, проведена общегородская конференция «Стратегическое развитие города» с числом участников около 300 человек.

Ход всей работы широко освещался в электронных и печатных СМИ, в сети Интернет.

В течение периода работы над Концепцией было издано 26 выпусков методических пособий «Стратегический план развития города Омска», инициативно подготовленных Омским отделением Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности, Омским домом ученых и администрацией города Омска.

Работа омских ученых, представителей органов власти, организаций различных сфер деятельности, широкой общественности по тематике стратегического развития города нашла отражение в многочисленных публикациях в научно-технической литературе — статьях, сборниках, материалах совещаний, семинаров, конференций и т. д. (более 70 публикаций).

К заседанию итоговой конференции были подготовлены печатные варианты Концепции и проектной версии Стратегического плана в виде брошюр тиражом по 300 экземпляров.

По итогам заседания были изданы материалы общегородской конференции «Омск: Стратегическое развитие города» тиражом 500 экземпляров, в которые вошли пленарные доклады по проблемам стратегического планирования развития города и основные положения Концепции стратегического развития города Омска.

СВЕДЕНИЯ О МОНИТОРИНГЕ И ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Органом, ответственным за разработку стратегии развития города Омска, определен Департамент городской экономической политики администрации города Омска.

В целях координации работ по формированию и реализации стратегии развития города Омска постановлением мэра города Омска от 11.03.2003 № 74-п создан и до настоящего времени функционирует Координационный совет по стратегии развития города при мэре города Омска (далее — Совет), в состав которого вошли представители областных органов власти, бизнеса, науки, культуры, образования, здравоохранения, общественных организаций, органов территориального общественного самоуправления; депутаты областного и городского уровней.

Основными задачами Совета определены:

- ♦ подготовка рекомендаций по реализации приоритетных направлений развития экономики и социальной сферы;
- ♦ взаимодействие с региональными органами исполнительной власти, с организациями, действующими на территории города, и населением по вопросам разработки и реализации стратегии развития города;
- ♦ рассмотрение предложений по разработке и реализации общегородских программ и проектов развития, подготовка проектов решений Омского городского Совета и постановлений мэра города Омска по вопросам стратегии развития города.

Протоколы заседаний Совета размещаются на официальном портале администрации города Омска в сети Интернет.

В мае 2003 года был разработан и утвержден мэром города Омска «План действий администрации города Омска по реализации стратегии развития города на 2003—2004 годы», в котором сделан упор на мероприятия по энергосбережению, газификации города, совершенствованию муниципального здравоохранения, развитию различных форм общественного самоуправления и др.

В этот период (2003—2004 годы) начинается работа по использованию программно-целевого метода в организации расходов и управлении бюджетом города. Нормативно-правовой базой для этого становится разработка и принятие Омским городским Советом в июне 2003 года решения «Об утверждении положения об общегородских целевых программах». В числе первых были разработаны и утверждены решениями Омского городского Совета такие общегородские целевые программы социальной направленности, как «Спортивный город» на 2004—2007 годы, «Молодежь города Омска» на 2005—2007 годы, «Омский футбол» на 2005—2007 годы, «Читающий город. Сохранение и развитие фондов муниципальных библиотек города Омска» на 2005—2010 годы.

Комплексный подход к планированию социально-экономического развития города находит отражение в ежегодно разрабатываемых начиная с 2003 года

Планах действий администрации города Омска по социально-экономическому развитию города Омска на очередной год, в которых также конкретизируются мероприятия, направленные на реализацию стратегических направлений. Отчеты о ходе реализации данных планов рассматриваются на заседаниях коллегии при мэре города Омска, публикуются в СМИ.

В процессе дальнейшего формирования и реализации стратегии развития города не только в Омске, но и в других городах России возникла серьезная проблема, связанная с принятием нового Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с данным законом существенно изменились вопросы местного значения и полномочия по их реализации. В частности из перечня вопросов местного значения городского округа исчезло «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования». Вместе с тем в перечень полномочий органов местного самоуправления по новому закону попадает «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» (п. 1 статьи 17 закона № 131-ФЗ). На практике это означает, что сфера планирования комплексного социально-экономического развития муниципального образования ограничивается вопросами местного значения. Таким образом, возникла необходимость в адаптации (уточнении) стратегических направлений социально-экономического развития города к новым условиям муниципального управления.

В рамках своих полномочий, определенных действующим законодательством о местном самоуправлении, администрация города в 2005 году приступила к разработке нормативных документов среднесрочного планирования — комплекса общегородских целевых программ и отраслевых планов мероприятий по социально-экономическому развитию города Омска на период до 2010 года.

Обобщение проделанной работы осуществлено в утвержденном постановлением мэра города Омска в июле 2006 года концептуальном документе «Основные направления социально-экономического развития города Омска до 2010 года» (далее — «Основные направления»). В данном документе уточнены стратегические направления развития города на среднесрочную перспективу с целью их адаптации к новым условиям муниципального управления.

СВЕДЕНИЯ О РЕЗУЛЬТАТАХ РЕАЛИЗАЦИИ НА 2010 г.

Общегородские целевые программы и отраслевые планы мероприятий по социально-экономическому развитию города Омска на период до 2010 года, конкретизирующие «Основные направления», в основном выполнены.

Таким образом, развитие города в рассматриваемый период соответствовало «Основным направлениям» как документу, уточняющему стратегические направления Концепции с учетом изменившихся условий муниципального управления.

Основные сведения о реализации общегородских целевых программ ежегодно публикуются в средствах массовой информации, размещаются на официальном портале администрации города Омска в сети Интернет.

СВЕДЕНИЯ О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗА 2000–2010 гг.

Серьезным импульсом к дальнейшему развитию стратегического планирования в муниципальных образованиях Сибирского федерального округа явилось решение Совета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» от 29 марта 2006 года, в соответствии с которым высшим должностным лицам субъектов России Сибирского федерального округа рекомендовано завершить до декабря 2007 года работу по формированию, согласованию и утверждению комплексных региональных и муниципальных программ социально-экономического развития на период до 2020 года.

Советом при полномочном представителе Президента России в Сибирском федеральном округе предложена методика формирования комплексных программ муниципальных образований, подразумевающая в составе комплексных программ разработку документов стратегического планирования.

В соответствии с данной методикой были разработаны следующие программные документы комплексного планирования:

- ♦ «Концепция социально-экономического развития города Омска до 2025 года», утвержденная в составе Генерального плана муниципального образования «Городской округ город Омск Омской области», принятого решением Омского городского Совета от 25.07.2007 № 43;
- ♦ «Программа действий администрации города Омска по социально-экономическому развитию города Омска на среднесрочную перспективу (2009–2012 годы)», одобренная постановлением администрации города Омска от 23.10.2009 № 821-п;
- ♦ «Программа действий администрации города Омска по социально-экономическому развитию города

Омска на 2010–2016 годы», утвержденная постановлением администрации города Омска от 29.10.2010 № 1018-п.

Конкретизация мероприятий указанных Программ по срокам выполнения, исполнителям и требуемым ресурсам определяется в действующих и разрабатываемых долгосрочных целевых программах города Омска, ведомственных целевых программах развития и функционирования, планах, содержащих мероприятия в сфере социально-экономического развития города Омска, а также в ежегодных планах действий администрации города Омска по социально-экономическому развитию города Омска.

ИТОГОВАЯ ОЦЕНКА

Таким образом, на основе Концепции стратегического развития города Омска сформирована система планирования, состоящая из:

- ♦ Концепции социально-экономического развития города Омска до 2025 года;
- ♦ программ по социально-экономическому развитию города Омска на среднесрочную (до 2012 года) и долгосрочную (до 2016 года) перспективы;
- ♦ долгосрочных целевых и ведомственных целевых программ, планов, содержащих мероприятия в сфере социально-экономического развития города Омска;
- ♦ ежегодных планов действий администрации города Омска по социально-экономическому развитию города Омска.

Доля расходов бюджета города Омска, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов бюджета города Омска в 2010 году составила 90,6%.

ПОКРОВ: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В 2000–2010 гг.¹

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

1. *Название муниципального образования*
Город Покров.

2. *Численность населения*
2000 г. — 16,1 тыс. чел.
2005 г. — 15,6 тыс. чел.
2010 г. — 17,5 тыс. чел.

3. *Первые руководители муниципального образования в 2000–2010 гг.*

В течение всего этого времени руководителем муниципального образования был Рогов Вячеслав Михайлович, глава города с 1991 по 2011 гг., трижды переизбирившийся населением города на прямых выборах.

4. *Современный статус и его изменения в 2000–2010 гг.*

Город Покров с момента формирования органов местного самоуправления позиционировал себя как самостоятельное муниципальное образование. В 2000-х годах, когда во Владимирской области проводилась настойчивая политика по объединению муниципальных образований, ликвидации городских и сельских муниципалитетов и сохранению единственного вида муниципальных образований — районов, город Покров

в числе очень немногих в области и единственный в Петушинском районе смог сохранить самостоятельность. В 2002 году в судебном порядке город отстоял экономическую самостоятельность в решении вопросов местного значения и независимость от органов районной власти.

С принятием в 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления Покрова обратились с законодательной инициативой о присвоении городу статуса «городской округ» как наиболее отвечающего интересам развития города. Однако законом Владимирской области муниципальное образование «Город Покров» было наделено статусом «городское поселение». Жителями города было собрано более 5,5 тысяч подписей под обращением к Президенту Российской Федерации об изменении статуса, инициативной группой горожан был подготовлен к проведению референдум. Но по обращению прокуратуры суд накануне даты проведения референдума запретил его проведение. Тем не менее, жители города не оставляют надежды на изменение статуса, и в этих целях все это время в городской собственности сохранялась инфраструктура, соответствующая полномочиям городского округа.

¹ Материал подготовлен администрацией города Покрова. Поступил от В. А. Замятиной, заместителя главы города Покрова по социальным вопросам, 21.06.2011.

5. Масштабные изменения в экономике за 2000–2010 гг.

За время реализации стратегии в городе произошли серьезные изменения, повлиявшие на социально-экономическое развитие Покрова:

- ♦ Шоколадная фабрика «Покров» была приобретена американской компанией «Крафт Фудс» — крупнейшим в мире производителем кондитерских изделий. Предприятие приняло самое активное участие в реализации стратегических проектов в городе.
- ♦ В 2005 году открылось перерабатывающее предприятие «Бупром» (с греческими инвестициями) по выпуску бумажных изделий.
- ♦ В 2007 г. открылось ООО «Эллара» по производству фармпродукции.
- ♦ В 2007 г. открылось ООО «Активы» по сдаче внаем недвижимости.
- ♦ В 2008 г. открылось предприятие «Золотые купола» по производству ювелирных золотых и серебряных изделий с магазином при заводе.
- ♦ В 2010 г. завершена реконструкция предприятия железобетонных изделий после процедуры банкротства.

Стратегия дала толчок к развитию малого бизнеса — предприятий сервисной инфраструктуры:

- ♦ открылись 3 гостиницы (до начала реализации стратегии — ни одной);
- ♦ в настоящее время в городе работают 11 кафе и ресторанов (до начала реализации стратегии — 1);
- ♦ в городе хорошо развита торговля, в том числе сувенирами;
- ♦ работает несколько предприятий бытового обслуживания.

ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ

1. Название

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Покров» на 2001–2012 гг.

2. Год утверждения
2001 год.

3. Период действия
10–12 лет.

4. Объем
48 страниц.

5. Статус (кем и когда утвержден)

Стратегия утверждена решением Покровского городского Совета народных депутатов № 148/35 от 29.05.2001.

6. Главная идея

Основным стратегическим решением признано становление новой отрасли в рамках собственно городского хозяйства, которая стала бы источником внутреннего развития (а не оставляла бы город в зависимости от внешних факторов). Такой путь предложен в рамках развития туристской сферы на основе использования экономико-географического положения города, а также потенциала его историко-культурного наследия и природного окружения.

7. Сценарии

Отсутствуют.

8. Миссия

Уездный город Покров смотрит в будущее.

9. Главная цель

Главной стратегической целью развития города является использование его выгодного экономико-географического положения на трассе «Золотого Кольца», развитие сферы туризма и туристской инфраструктуры, пополнение на этой основе городского бюджета и решение вопросов социального развития, повышение уровня и улучшение качества жизни горожан.

10. Приоритеты («точки роста»):

- ♦ развитие туризма;
- ♦ восстановление исторических зданий.

11. Основные направления:

- ♦ сохранение историко-архитектурного наследия города Покрова;
- ♦ формирование туристской функции;
- ♦ развитие сферы культуры;
- ♦ информационное развитие города;
- ♦ развитие инфраструктурного комплекса;
- ♦ создание дополнительных рабочих мест.

12. Цели, задачи, мероприятия:

- ♦ повышение налоговых поступлений в бюджет от туризма и связанных с ним предприятий сферы обслуживания и малого бизнеса (так как в основном все налоговые поступления от малых предприятий по закону Владимирской области шли до 2006 г. непосредственно в местные бюджеты);
- ♦ строительство и развитие в Покрове сервисного и инфраструктурного комплекса;
- ♦ реконструкция городского центра и восстановление исторического своеобразия города;
- ♦ формирование нового имиджа города как туристического пункта на границе двух областей — Владимирской и Московской;
- ♦ использование изменившегося потенциала города для привлечения других предприятий, офисов, производств;
- ♦ повышение уровня занятости населения, создание новых рабочих мест для молодежи и создание возможностей для трудоустройства пенсионеров;
- ♦ общее благоустройство города;
- ♦ развитие сферы культуры, поддержка развития искусств, возрождения народных ремесел;
- ♦ активизация краеведческого направления в школьном образовании, стимулирование реализации научного потенциала города;
- ♦ объединение городского сообщества вокруг процесса стратегического планирования.

13. Крупные проекты:

- ♦ восстановление полуразрушенных исторических зданий города;
- ♦ становление объектов туристической инфраструктуры.

14. Пространственные аспекты

Не рассматривались.

15. Направления реализации:

- ♦ Покров без наркотиков.
- ♦ Главная улица города.
- ♦ Благоустроенный город.

- ♦ Мой зеленый город.
- ♦ Развитие малого бизнеса.
- ♦ Покров для туристов.
- ♦ Культура и образование.
- ♦ Комплексная информатизация города.

16. Целевые программы:

- ♦ Программа развития туризма на 2004 – 2009 гг.
- ♦ МЦП «Поддержка внутреннего и въездного туризма на 2010 – 2012 гг.».

17. Расчет ресурсов и источников финансирования

В качестве ресурсов стратегического развития выявлены следующие:

- ♦ географическое положение города;
- ♦ историко-культурное наследие;
- ♦ возможность организации событийных мероприятий;
- ♦ инвестиции со стороны малого бизнеса, иностранные инвестиции;
- ♦ бюджетные средства.

18. Индикаторы реализации:

- ♦ увеличение поступлений в городской бюджет;
- ♦ количество вновь открытых рабочих мест на новых городских предприятиях;
- ♦ решение проблемы занятости молодежи;
- ♦ объем туристских и экскурсионных посещений города;
- ♦ количество восстановленных зданий в историческом центре города;
- ♦ благоустройство города (протяженность отремонтированных улиц и тротуаров, отремонтированных сетей, площадь организованных зеленых зон, скверов и т. д.).

СВЕДЕНИЯ О ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ

1. Подразделение, ответственное за разработку

Руководство разработкой стратегии возложено на заместителя главы города В. А. Замятину.

Разработка стратегии в сотрудничестве с внешними консультантами — на отдел по оргработе (впоследствии переименован в отдел по оргработе, муниципальной службе, информационной политике и связям с общественностью), должностные инструкции сотрудников отдела дополнены деятельностью по разработке и реализации стратегии.

2. Организация — внешний консультант

Российский научно-исследовательский институт культурного и природного наследия им. Д. Лихачева и ООО «Бизнес Консалтинг Групп».

3. Были ли созданы структуры стратегического планирования?

Постановлением главы города от 13.06.2000 № 176 была создана Группа стратегического планирования, включающая представителей городской администрации и городского Совета.

Руководитель ГСП — заместитель главы города Замятина В. А.

Постановлением главы города от 29.12.2000 № 431 состав Группы стратегического планирования был увеличен до 18 человек, включив начальников отделов администрации, руководителей организаций и представителей общественности.

По приоритетным направлениям были сформированы тематические комиссии:

- ♦ комиссия по развитию туризма;
- ♦ комиссия по развитию традиционных ремесел и народных промыслов;
- ♦ комиссия по развитию малого бизнеса;
- ♦ комиссия по работе с молодежью;
- ♦ комиссия по совершенствованию управления муниципальным имуществом и работе ЖКХ;
- ♦ комиссия по информатизации и связям с общественностью.

4. Принимали ли реальное участие в разработке стейкхолдеры?

В Группу стратегического планирования были включены помимо работников городской администрации:

- ♦ руководители учреждений, непосредственно затрагиваемых направлениями разработки стратегии (музей, дом культуры, культурно-досуговый центр, школа);
- ♦ руководители предприятий и частные предприниматели;
- ♦ представители общественности (молодежное движение «Единство», представители коммунистической партии, общественная организация «Покровский художник», церковь).

5. Было ли организовано общественное участие; как?

- ♦ информирование через средства массовой информации;
- ♦ подготовлена презентация, которая демонстрировалась на кабельном телевидении и на встречах с коллективами;
- ♦ непосредственные встречи с коллективами организаций и учреждений;
- ♦ работа тематических комиссий, состав которых расширен по сравнению с ГСП;
- ♦ проведение круглых столов;
- ♦ вывешивание листовок по городу;
- ♦ проведение конкурсов сочинений и рисунков среди школьников «Каким я вижу город через 10 лет».

6. Сколько публичных мероприятий по разработке было проведено?

- ♦ ежемесячные заседания ГСП и тематических комиссий;
- ♦ круглые столы с участием общественности, которые проводили модераторы из Российского научно-исследовательского института культурного и природного наследия им. Д. Лихачева.

7. Сколько и каких мероприятий по обсуждению было проведено?

- ♦ 15 презентаций с различными целевыми группами;
- ♦ круглые столы с участием общественности;
- ♦ предварительное обсуждение с депутатами городского Совета.

8. Как проходили экспертиза и согласование?

Стратегия была утверждена единогласно на заседании Покровского городского Совета народных депутатов.

9. Как был опубликован итоговый документ?

Полный текст стратегии размещен на городском сайте в Интернете. Основные положения стратегии опубликованы в виде буклета «Уездный город Покров смотрит в будущее».

10. Были ли сделаны компьютерные презентации стратегии? Как они использовались?

Было сделано несколько презентаций, которые демонстрировались на встречах с общественностью, семинарах «Покров — исторический город: Концепция стратегии социально-экономического развития города».

Впоследствии были подготовлены презентации, посвященные основным направлениям стратегического развития, промежуточным итогам и проблемам:

- ♦ программы реализации стратегии;
- ♦ главная улица;
- ♦ развитие туристской инфраструктуры;
- ♦ социальное партнерство;
- ♦ проблемы стратегического развития в условиях формирования местного самоуправления.

СВЕДЕНИЯ О МОНИТОРИНГЕ И ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ

1. Был ли назначен орган, ответственный за реализацию; какой?

Ответственной за реализацию стратегии назначена Группа стратегического планирования.

2. Были ли формальные документы о порядке мониторинга и оценки (распоряжение, регламент, пр.)?

Распоряжение главы города от 10.02.2004 № 42 «Об организации работы по оценке реализации стратегии развития».

Распоряжение главы города от 20.02.2009 № 41 «Об организации работы по оценке реализации Стратегии развития города».

3. Поводились ли промежуточный и итоговый мониторинг, оценка?

Мониторинг проводился в 2003 г. за период 1999—2001 гг. Промежуточные оценки проводились в 2004 г. и 2009 годах.

В 2004 году была сформирована рабочая группа при главе города и утвержден план ее работы. Рабочая группа организовала обсуждение промежуточных итогов стратегии в средствах массовой информации: создана рубрика «Стратегия» в городской газете «Покров смотрит в будущее», на муниципальном кабельном телевидении, тема «Обсуждаем стратегию» на городском форуме в сети Интернет. Создана презентация о ходе стратегии. Проведен анализ хода реализации стратегии, выполнения мероприятий. Организовано анкетирование о ходе реализации стратегии. Проведены круглые столы. Результаты проведенной работы представлены Покровскому городскому Совету народных депутатов и опубликованы в городской газете.

В 2009 году была сформирована рабочая группа при главе города. К работе группы были привлечены студенты Покровского филиала Московского государственного гуманитарного университета им. М. А. Шолохова, обучающиеся по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Разработка систем показателей оценки эффективности стратегического партнерства и инновационного управления социально-экономическим раз-

витием на муниципальном уровне была выбрана в качестве направления научной работы аспиранткой Покровского филиала МГГУ им. М. А. Шолохова Н. А. Каменских. В апреле 2011 г. она успешно защитила диссертацию. Также материал по стратегии и ее реализации был взят за основу дипломной работы четырьмя студентами Покровского филиала МГГУ им. М. А. Шолохова: А. Амелиным, Ю. Киселевой, А. Амелиной, А. Бегалюк.

4. Были ли отчеты о ходе реализации, публиковались ли они?

Отчеты о ходе реализации Стратегии публиковались регулярно в городской газете «Покров смотрит в будущее»:

- ♦ в 2004 г. по итогам промежуточной оценки;
- ♦ серия публикаций в 2010 г. по итогам 10 лет реализации Стратегии;
- ♦ в буклетах «Вас приглашает Покров» в 2008 г., «В будущее через прошлое» в 2010 г.;
- ♦ в журнале «Практика муниципального управления» в 2006 г. (октябрь, № 10) «Создание туристического продукта через партнерство», В. А. Замятина;
- ♦ в журнале «Практика муниципального управления» в 2007 г. (октябрь, № 10) «В Покрове сохраняется дух уездного города, жители которого сами хотят решать вопросы местного значения», В. М. Рогов.

5. Работали ли структуры стратегического планирования в процессе реализации; как?

Созданная для разработки стратегии Группа стратегического планирования продолжала работу в течение всего времени реализации стратегии:

- ♦ в должностные инструкции сотрудников администрации — членов ГСП были внесены положения о реализации стратегии;
- ♦ членами ГСП разрабатывались муниципальные целевые программы по стратегическим направлениям и обеспечивалась их реализация;
- ♦ членами ГСП велась работа по привлечению внебюджетных ресурсов для реализации стратегических проектов (гранты, социальное партнерство), к примеру:
 - В 2001 г. грант «Вклад образования в развитие малого города». На полученные средства гранта в Покрове был создан компьютерный обучающий центр — класс, включающий 12 рабочих станций и 1 сервер. Компьютерный класс был подключен к спутниковой системе НТВ-Интернет. Впоследствии на основе компьютерного класса было создано муниципальное учреждение «Молодежный центр информационных технологий «Интеллект».
 - «Защита детей от насилия и жестокости» в 2003 г. На эти деньги открыт мини-приют в больнице, оборудован кабинет психологической помощи.
 - «Профилактика ВИЧ-инфекции» — в течение нескольких лет медиками проводилась индивидуальная работа с наркозависимыми людьми. Результаты положительные.

6. Были ли связаны бюджетный процесс и стратегия; как?

Финансирование стратегических проектов из средств городского бюджета ведется в рамках муниципальных целевых программ.

СВЕДЕНИЯ О РЕЗУЛЬТАТАХ РЕАЛИЗАЦИИ НА 2010 г.

1. Количественные показатели

См. таблицу.

2. Достигнуты ли намеченные целевые показатели на 2010 год?

Доля показателей:

- ♦ выполненных, перевыполненных — 5 из 6 показателей;
- ♦ близких к выполнению — 1 из 6 показателей (количество восстановленных зданий);
- ♦ невыполненных — 0;
- ♦ неадекватных, неизмеримых — 0.

3. Реализация программ и проектов (если они были частью стратегии)

- ♦ Выполненных и перевыполненных:
 - Развитие малого бизнеса — только новых предприятий туристской инфраструктуры открыто 214.
 - «Покров для туристов» — появились новые туристические объекты, создана туристская инфраструктура, создан и налажен выпуск покровской сувенирной продукции, с 600 до 14 000 человек увеличился туристский поток.
 - «Главная улица» — восстановлен исторический облик центральной улицы города, до начала реализации Стратегии находившейся в полуразрушенном состоянии.
 - «Покров без наркотиков» — практическая реализация проекта «Профилактика ВИЧ-инфекции».
- ♦ Близких к выполнению:
 - Комплексная информатизация города — в настоящее время реализуется последний этап

создания Единой городской информационной сети.

- «Благоустроенный город» — организованы три сквера, построены новые детские игровые площадки, установлены Памятный крест, скульптура «Шоколадная фея».
- Культура и образование — ведется строительство культурно-досугового центра.

♦ Невыполненных:

- Нет.

4. В какой мере развитие города соответствовало плану?

Развитие города соответствовало стратегическому плану в полной мере.

5. Приведите примеры масштабных изменений, проектов, реализованных по плану

- ♦ включение города в областную программу «Малое золотое кольцо Владимирской области»;
- ♦ создание Музея шоколада;
- ♦ организация событийного туристского мероприятия День шоколада;
- ♦ создание городского информационного центра «Покров-Медиа», включающего городскую газету, муниципальное телевидение и интернет-сайт;
- ♦ формирование Единой городской информационной сети;
- ♦ реставрация исторических зданий;
- ♦ создание сети сервисных объектов туристской инфраструктуры;
- ♦ восстановление исторической гостиницы «Корниловъ»;
- ♦ открытие бизнес-инкубатора.

Таблица.

Количественные показатели реализации Стратегии

Наименование показателя	Значение показателя на 2001 г.	Значение показателя на начало 2011 г.
Увеличение поступлений в городской бюджет	С изменением бюджетно-налоговой системы и приданием статуса «городское поселение» данный показатель перестал отражать реальное положение дел (предполагалось увеличение доходов городского бюджета за счет налогов, уплачиваемых малым бизнесом). Тем не менее, поступления в городской бюджет увеличились за счет других налогов (земельный налог, НДФЛ)	
Количество вновь открытых рабочих мест на новых городских предприятиях, крупных и средних		Более 500
Решение проблемы занятости молодежи	10 магазинов, 51 рабочее место 3 предприятия общепита, 15 рабочих мест	147 магазинов, 504 рабочих места 26 предприятий общепита, 126 рабочих мест 54 предприятия бытового обслуживания, 124 рабочих места Открытие большого количества малых предприятий сервисной инфраструктуры (кафе, гостиницы), предоставляющих рабочие места для молодежи
Объем туристских и экскурсионных посещений города	600	14 000
Количество восстановленных зданий в историческом центре города	0	12 (из 15)
Благоустройство города (протяженность отремонтированных улиц и тротуаров, отремонтированных сетей, площадь организованных зеленых зон, скверов и т. д.)		Организовано 3 сквера Ежегодно ремонтировалось 4,6 тыс. м ² дорог, 2,5 тыс. м ² тротуаров, в том числе выкладывалось тротуарной плиткой

б. Сколько лет ощущалось воздействие стратегии на развитие города?

Воздействие Стратегии на развитие города ощущалось в течение всех 10 лет.

СВЕДЕНИЯ О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗА 2000–2010 гг.

1. Какие документы планирования за это время принимались, опирались ли они на исходную стратегию?

- ♦ подготовлен проект Генерального плана развития города;
- ♦ были разработаны и реализовывались целевые программы:
 - развитие туризма в городе Покрове;
 - поддержка внутреннего и въездного туризма в г. Покрове;
 - содействие развитию малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании «Город Покров»;

- развитие благоустройства территории муниципального образования «Город Покров»;
- развитие информационных технологий в г. Покрове.

2. Какие есть нормативные документы о системе планирования в муниципальном образовании?

Положение о порядке разработки и контроля над реализацией целевых программ муниципального образования г. Покров, утвержденное постановлением главы города от 27.03.2009 № 70.

Положение о порядке проведения оценки эффективности реализации муниципальных целевых программ, утвержденное постановлением главы города от 04.03.2010 № 63.

ИТОГОВАЯ ОЦЕНКА

Стратегия в течение 10 лет была основой для развития города, на ее основе сложилась система целевого программирования. Благодаря стратегии город обрел свой сегодняшний облик и сформировал свой новый имидж.

СЕВЕРОВИНСК: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В 2000–2010 гг.¹

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Муниципальное образование «Северодвинск» создано его населением на местном референдуме 16 июня 1996 года и наделено статусом городского округа законом Архангельской области от 23.09.2004 № 258-внеоч.-ОЗ «О статусе и границах территорий муниципальных образований в Архангельской области». Муниципальное образование «Северодвинск» входит в состав Архангельской области Российской Федерации.

Численность населения муниципального образования «Северодвинск» на начало года: 2000 год — 237 тыс. человек; 2005 год — 199,3 тыс. человек; 2010 год — 189,3 тыс. человек.

Первые руководители муниципального образования в 2000–2010 гг:

- ♦ мэр Северодвинска Беляев Александр Николаевич 8 октября 1996 года был избран главой администрации Северодвинска. Переизбран в 2000 и 2004 годах.
- ♦ мэр Северодвинска — Гмырин Михаил Аркадьевич 1 марта 2009 года избран главой администрации Северодвинска.

Северодвинск является типичным моногородом, который формировался, строился и развивался вокруг градообразующих предприятий военно-промышленного комплекса. На территории муниципального образования «Северодвинск» создан мощный машиностроительный кластер, прежде всего в судостроении. Судостроительная отрасль является важной частью экономики Архангельской области, в первую очередь благодаря развитым высоким компетенциям и уникальным производственным активам. На базе градообразующих предприятий Северодвинска создан Северный центр судостроения и судоремонта Объединенной судостроительной корпорации.

Экономика также представлена предприятиями энергетики, пищевой, текстильной и полиграфической промышленности.

В период с 2000 по 2010 год масштабных изменений в экономике Северодвинска не произошло.

ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ

В течение 2000–2001 годов под руководством администрации Северодвинска и при участии общественности была разработана Концепция стратегического развития муниципального образования «Северодвинск» на период до 2010 года. Базовый вариант Концепции был подготовлен участниками тематических рабочих групп по стратегическому планированию, созданных по распоряжению мэра Северодвинска от 26.09.2000 № 365р. Концепция стратегического развития муниципального образования «Северодвинск» на период до 2010 года утверждена распоряжением мэра Северодвинска от 26.10.2001 № 503р). Объем документа — 9 страниц.

В Концепции сформулированы цели развития до 2010 года:

1. Развитие экономического и научно-технического потенциала Северодвинска.
 2. Совершенствование системы управления муниципальным образованием.
 3. Повышение качества и уровня жизни населения.
- Концепция развития до 2010 года должна была стать базовым документом для разработки стратегического плана, предусматривающего практическую реализацию положений Концепции.

СВЕДЕНИЯ О ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ

С целью привлечения жителей Северодвинска к разработке стратегии муниципального образования были сформированы и утверждены распоряжением мэра Северодвинска от 26.09.2000 № 365р составы тематических рабочих групп по стратегическому планированию. Задачей тематических рабочих групп являлась подготовка базового варианта Концепции стратегии Северодвинска до 2010 года.

¹ Материал подготовлен администрацией города Северодвинска. Поступил от Ю. В. Чецкой, заместителя начальника управления экономики, начальника отдела прогнозирования и трудовых отношений администрации Северодвинска, 20.06.2011.

Подготовленная Концепция была вынесена на обсуждение жителей города. Концепция обсуждена на двух общегородских конференциях, посвященных вопросам стратегического планирования муниципального образования, а также опубликована в средствах массовой информации тиражом более 35 тысяч экземпляров.

Координацию работ выполнял начальник информационного отдела администрации Северодвинска А. А. Гусаков. В целях организации работ по разработке стратегии муниципального образования Северодвинск распоряжением мэра Северодвинска от 06.06.2000 № 227р была сформирована рабочая группа по стратегическому планированию при администрации Северодвинска.

СВЕДЕНИЯ О МОНИТОРИНГЕ И ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Ответственный орган за реализацию Концепции назначен не был.

Нормативных документов о порядке мониторинга и оценки издано не было.

СВЕДЕНИЯ О РЕЗУЛЬТАТАХ РЕАЛИЗАЦИИ НА 2010 г.

Концепция не содержала количественных показателей оценки ее реализации.

В Концепции сформулированы основные цели социально-экономического развития Северодвинска, которые сохраняют свою актуальность в настоящее время.

СВЕДЕНИЯ О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗА 2000–2010 гг.

1. Решением муниципального Совета депутатов Северодвинска от 27.11.2003 № 142 утверждена «Программа социально-экономического развития муниципального образования "Северодвинск" на 2003 – 2005 годы».
2. Решением муниципального Совета депутатов Северодвинска от 25.05.2006 № 32 утверждена «Программа социально-экономического развития муниципального образования "Северодвинск" на 2006 – 2008 годы».
3. Решением муниципального Совета депутатов Северодвинска от 25.05.2006 № 33 утверждена «Программа комплексного социально-экономического развития муниципального образования "Северодвинск" как наукограда на 2007 – 2011 годы».
4. В целях организации процесса разработки стратегии муниципального образования для обеспечения устойчивого социально-экономического развития Северодвинска и развития научно-технического потенциала наукограда решением городского Совета депутатов муниципального образования «Северодвинск» от 22.02.2007 № 12 утверждено положение о стратегическом планировании в муниципальном образовании «Северодвинск».
5. Решением городского Совета депутатов муниципального образования «Северодвинск» от 31.10.2007 № 147 утверждены Правила землепользования и застройки Северодвинска.
6. Решением городского Совета депутатов муниципального образования «Северодвинск» от 24.06.2010 № 75 утверждена Программа комплексного социально-экономического развития муниципального образования «Северодвинск» на 2010 – 2012 годы.

7. Областным законом Архангельской области от 05.12.2007 № 450-22-ОЗ утверждена социально-экономическая целевая программа Архангельской области «Развитие города Северодвинска на 2008 – 2011 годы».

В связи с мировым финансово-экономическим кризисом и, как следствие, отсутствием бюджетных средств данный закон утратил силу с 22.04.2009. Финансирование программы было прекращено.

8. В рамках реализации государственной политики в 2010 году разработан Комплексный инвестиционный план модернизации моногорода Северодвинска Архангельской области на 2010 – 2020 годы, утвержденный:

- ♦ распоряжением Правительства Архангельской области от 23.11.2010 № 594-рп;
- ♦ постановлением администрации муниципального образования «Северодвинск» от 30.11.2010 № 447-па.

Долгосрочная целевая программа Архангельской области «Модернизация экономики моногорода Северодвинска на 2010 – 2012 годы» утверждена постановлением Правительства Архангельской области от 30.11.2010 № 364-пп.

По итогам заседаний Рабочей группы по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (протокол от 20.08.2010) г. Северодвинск включен в дополнительный перечень моногородов, претендующих на финансирование в 2010 году и в последующие годы.

Решением Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (протокол № 10 от 10.11.2010) одобрено предложение Рабочей группы по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции об оказании государственной поддержки для реализации мероприятий по модернизации моногорода Северодвинска по распределению лимитов софинансирования из федерального бюджета в 2010 году на реализацию отдельных мероприятий КИП г. Северодвинска по линии федерального финансирования:

- 1.1. Реализация проекта КИП Северодвинска «Строительство и реконструкция Архангельского шоссе» для реализации проекта «Техническое перевооружение и модернизация производственных мощностей ОАО «ПО «Севмаш» в обеспечение крупноблочного строительства гражданских судов и морской техники»:
 - 1.1.1. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.12.2010 № 2152-р утверждены бюджетные ассигнования федерального бюджета на предоставление Архангельской области дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов Российской Федерации в размере 274,756 млн руб.
 - 1.1.2. Заключено соглашение между Министерством финансов Российской Федерации и Министерством финансов Архангельской области от 15.12.2010 № 01-01-06/06-539 о предоставлении бюджету Архангельской области из федерального бюджета бюджетного кредита на реализацию мероприятий по поддержке монопрофильных муниципальных образований в размере 697,944 млн руб.
- 1.2. Правлением государственной корпорации — Фонда содействия реформирования жилищно-

коммунального хозяйства принято решение от 08.12.2010 (протокол № 208) «О рассмотрении заявки Архангельской области (монопрофильное муниципальное образование «Северодвинск») на предоставление финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на проведение капитального ремонта многоквартирных домов» — 40 млн руб.

1.3. Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства.

На основании решения Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (протокол от 10.11.2010):

- ♦ средства федерального бюджета — 8,67 млн руб. (договор между Министерством экономического развития Российской Федерации и Правительством Архангельской области от 15.12.2010 № 236-МОНО-10).

Реализация Комплексного инвестиционного плана модернизации моногорода Северодвинска Архангельской области на 2010—2020 годы является наиболее ярким практическим воплощением многолетней работы по стратегическому планированию социально-экономического развития Северодвинска. На развитие в 2010 году привлечено 1021,33 млн руб. из средств федерального бюджета.

ИТОГОВАЯ ОЦЕНКА

Система стратегического планирования в муниципальном образовании «Северодвинск» за рассматриваемый период не сложилась в организационную взаимосвязанную структуру в силу нескольких причин:

1. Экономика Северодвинска носит монопрофильный характер и непосредственно зависит от загрузки градообразующих предприятий. Основное влияние оказывает объем государственного оборонного заказа, а также размещение крупных заказов по строительству морских газо-нефтедобывающих сооружений. Предприятия не имеют возможности привлечь иностранные инвестиции в силу специфики условий ВПК. Источником модернизации производственных мощностей для решения задач государственного значения могут стать исключительно целевые средства федерального бюджета.
2. Отсутствие законодательной базы в части государственного стратегического планирования не позволяет в условиях финансового контроля расходования средств местного бюджета на исполнение полномочий органов местного самоуправления выделить административный ресурс, который на постоянной основе занимался бы разработкой стратегических документов.

РАЗДЕЛ 2.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ 2000-х: АВТОРСКИЕ ВЕРСИИ

С. И. Рыбальченко

(Центр развития государственно-муниципального и общественного партнерства)

СЕМЬ ЛЕТ СТРАТЕГИИ-2020 ГОРОДА ДЗЕРЖИНСКОГО

Для 40-тысячного подмосковного города Дзержинского разработка Плана стратегического развития до 2020 года стала значительным шагом в развитии. Город граничит с Москвой, это положение отразилось на всей его истории, истоки которой восходят к Дмитрию Донскому и Куликовской битве. И нынешние возможности и риски в значительной мере связаны с непростым соседством. К счастью, объединение Москвы и области не затронуло ни статуса, ни территории города. К счастью прежде всего для жителей, которые чтут самостоятельность и самобытность своей малой родины, что многократно доказывали и что нашло прямое отражение в стратегическом плане, целях и приоритетах.

Разработка Плана стратегического развития города Дзержинского до 2020 г. велась с 2003 года. В конце 2002 года постановлением главы города Виктора Доркина был создан Координационный совет по разработке плана, в состав которого вошли ключевые сотрудники администрации, депутаты городского Совета, руководители предприятий, общественных организаций, органов территориального общественного самоуправления. Возглавил Координационный совет первый заместитель главы города Сергей Рыбальченко, автор этой статьи.

Из состава Координационного совета было выделено 7 рабочих групп по основным аспектам развития города. В марте и апреле 2003 года прошли два общегородских семинара, на которых обсуждались актуальные вопросы городского будущего. Работа велась в двух направлениях. Первое — оценка существующих и новых ресурсов города для стратегического развития, второе — формирование духовных и нравственных ценностей городского сообщества, преемственность поколений.

Следует отметить, что семинары по выработке коллективных решений достаточно часто проводились в администрации, но столь масштабные — впервые. В ходе жарких дискуссий коллективными усилиями к середине года была создана Концепция плана стратегического развития города до 2020 года, которая была принята Советом депутатов.

В августе к работе над Планом стратегического развития подключился Фонд «Институт экономики города». Существенный вклад в формирование Плана внесли Герман Ветров, Денис Визгалов, другие сотрудники Фонда. Было проведено анкетирование среди участников экспертных групп. Сведения наработанных материалов от администрации города осуществлял Роберт Якушкин.

Интенсивная совместная работа сотрудников Фонда «Институт экономики города», представителей администрации и местного сообщества способствовала успешному созданию Плана стратегического развития. Фонд «Институт экономики города» отмечает особое значение данного проекта как первого опыта свое-

го участия в разработке «классического» Стратегического плана развития для малого города.

В конце сентября 2003 г. подготовленный проект Плана был вынесен на обсуждение совещательного органа — Общегородского собрания — и с рядом изменений и дополнений рекомендован к утверждению Советом депутатов. 22 октября 2003 г. План стратегического развития города Дзержинского до 2020 г. был принят Советом депутатов города и вступил в законную силу.

Следует отметить, что План стратегического развития появился не на пустом месте. Ему предшествовала многолетняя работа по решению ключевых задач городского развития на основе текущего и среднесрочного планирования. Начиная с 1990-х годов городская администрация ежегодно разрабатывала и реализовывала планы социально-экономического развития города.

В 1996 году был утвержден Генеральный план до 2010 года. В 1997 году решением городской Думы была принята Концепция развития города Дзержинского до 2005 года. В ноябре 2002 года Совет депутатов принял **Приоритетные направления работы по развитию города Дзержинского** на период до 2005 года, которые стали основой для разработки новых целевых программ и мероприятий для включения в областные и федеральные программы.

Особенное значение для выработки стратегических решений имели городские Декларации. Всего их было три, и они по сути играли роль общественного договора в совместных действиях власти, бизнеса и общественности по достижению желаемого будущего.

Первая **Декларация о взаимодействии органов местного самоуправления, предприятий, организаций, учреждений, общественных, религиозных и политических организаций в интересах развития города Дзержинского** была принята в 1994 году, и она была нацелена на обретение городом самостоятельности. Свои подписи под первой Декларацией поставили более 100 руководителей предприятий, организаций, деятелей науки, культуры. Это было важным шагом в единении горожан для общего дела. В декабре 1995 года состоялся местный референдум, на котором был принят Устав города как самостоятельного муниципального образования. Это был драматический момент в истории города, ключевую роль в котором сыграли представители Совета Европы.

Когда «самоопределение» состоялось, в 1997 году на Общегородском собрании была принята вторая Декларация **«Город Дзержинский — прорыв в третье тысячелетие»**, определившая основные задачи, стоящие перед городом на пороге нового века. В качестве приоритетов в Декларации были указаны такие проекты, как строительство аквапарка, жилья, создание университета.

В июне 2000 года Общегородским собранием принята **Декларация о развитии города в новых экономиче-**

ских условиях «Угреша¹ — наш общий дом», в которой провозглашена основная стратегическая цель развития города: обеспечение благополучия жителей города, сохранение и развитие городского сообщества, основанного на доверии, сотрудничестве, взаимопомощи и поддержке друг друга.

В 1997 году администрация города и Международный демократический институт международных отношений провели семинар «Желаемое будущее города Дзержинского. Люди, ценности, общество», на котором впервые была сделана попытка заглянуть в далекий 2025 год и представить будущее города, его функции, возможные сценарии развития. Этот опыт был в полной мере востребован при разработке стратегического плана.

Это «историческое отступление» показывает, что к разработке Плана стратегического развития городского сообщества пришло с уже сложившимися представлениями о перспективах городского развития, и эти наработки были в полной мере реализованы в создаваемом документе.

В Плате была поставлена общая стратегическая цель — развитие города Дзержинского как самостоятельного и многофункционального муниципального образования с устойчивой и сбалансированной экономикой, активным и взаимовыгодным городским сообществом, комфортной городской средой, обеспечивающей высокий уровень жизни населения и благоприятные условия для общественной и хозяйственной деятельности.

По итогам работы экспертных групп сформировались **стратегические направления развития города**:

- ♦ научно-техническое и промышленное развитие, развитие города как наукограда;
- ♦ развитие городского сообщества и общественного самоуправления;
- ♦ формирование системы непрерывного образования;
- ♦ информационный город;
- ♦ развитие города как центра православной культуры;
- ♦ градостроительство, индивидуализация облика города;
- ♦ модернизация городской инженерной инфраструктуры;
- ♦ формирование сферы семейного отдыха;
- ♦ улучшение качества жизни.

Все направления прошли «обкатку» на открытых дискуссионных площадках с участием представителей градообразующих предприятий — Федерального центра «Союз», ТЭЦ-22, бизнес-сообщества, НКО, населения.

На основе инициативных предложений был сформирован Перечень приоритетных проектов и мероприятий, подлежащих включению в действующие и разрабатываемые среднесрочные и долгосрочные программы. Перечень стал составной частью Плана.

Еще в процессе разработки обсуждались механизмы реализации Плана стратегического развития, необходимость его включения в общую систему планирования социально-экономического развития города в качестве *ключевого элемента*. Существовавшая в то время в городе система планирования не была формально утверждена нормативно-правовым актом. Разработка плановых

документов — прогноза социально-экономического развития, приоритетных направлений социально-экономического развития, плана социально-экономического развития на текущий год, городских целевых программ, стратегических проектов — осуществлялась в соответствии с Уставом города, соответствующими положениями. Регламентация разработки документов, иерархия в системе планирования осуществлялась также в соответствии с внутренними документами администрации. Требовалось согласование Плана стратегического развития города с Генеральным планом.

В 2004 году Комитет по экономике и финансам администрации города разработал «Положение о планировании социально-экономического развития города Дзержинского», которое было принято Советом депутатов в апреле 2005 года². При подготовке Положения были использованы рабочие материалы законопроекта «О стратегическом планировании развития в Московской области», который был разработан Министерством экономики Московской области, но так и не принят.

В Положении был определен перечень нормативных правовых актов и документов, обеспечивающих планирование развития города. В качестве основных инструментов планирования определены:

- ♦ План стратегического развития города до 2020 года;
- ♦ Генеральный план развития города;
- ♦ план социально-экономического развития города на среднесрочный период;
- ♦ городские целевые программы развития города;
- ♦ стратегические проекты;
- ♦ среднесрочная инвестиционная программа города;
- ♦ программы администрации города;
- ♦ прогнозы социально-экономического развития города;
- ♦ основные параметры городского бюджета на предстоящий год;
- ♦ годовой план социально-экономического развития города, включающий муниципальный заказ, адресную инвестиционную программу и мероприятия по исполнению предложений (наказов) избирателей депутатам Совета депутатов;
- ♦ городской бюджет на предстоящий год.

В Положении определен инновационный инструмент — «стратегический проект» — важнейший проект, качественно влияющий на достижение конкретной частной цели в среднесрочный период, входящий в перечень городских целевых программ на соответствующий срок с полным или частичным финансированием из городского бюджета. Пример стратегического проекта — разработанный при участии автора проект создания научно-технологического парка (НТП) «Угреша-Аризона». Он отвечает приоритетному направлению «научно-техническое развитие города». В плане стратегического развития города Дзержинского до 2020 года НТП выделен как самостоятельный стратегический проект, реализация которого служит одновременно решению долгосрочной задачи по сохранению и развитию научно-производственного потенциала градообразующего предприятия Федерального центра двойных технологий «Союз» и достижению стратегической цели развития

¹ Угреша — так по преданию назвал место, на котором ныне стоит город, благоверный Князь Московский Димитрий Донской в ознаменование победы русских войск на Куликовом поле.

² Решение Совета депутатов муниципального образования «Город Дзержинский Московской области» от 06.04.2005 № 1/6 «О Положении “О планировании социально-экономического развития города Дзержинского”». www.ugresh.ru/document/arxiv/2005/1_6_SD.doc

города как наукограда Российской Федерации. Однако запланированная на 2004–2008 годы реализация проекта не состоялась.

Разработка и утверждение Положения стали новым этапом в реализации Плана стратегического развития города Дзержинского. Отдельный орган для координации действий по реализации Плана стратегического развития не создавался. Тогда и сейчас эту работу осуществляет Отдел экономического анализа и планирования администрации города.

Существенным образом на реализацию Плана повлияли убийство главы города Виктора Доркина в марте 2006 года и приход к власти нового руководства. Ориентация на План в общих документах сохранилась, однако она стала носить все более декларативный характер. Система планирования была пересмотрена. В ней помимо общей модернизации был упразднен стратегический проект, который является, безусловно, важным инструментом достижения результата на среднесрочном этапе развития.

Для эффективной работы системы планирования необходим регламент согласования документов с указанием сроков и лиц, ответственных за выполнение. Такой регламент не был разработан администрацией. Возможно, по этой причине не проведено согласование Плана стратегического развития с принятым в сентябре 2010 года Генеральным планом городского округа «Дзержинский» до 2020 года. Сейчас это два отдельных независимых документа, размещенных рядом на сайте, хотя возможности для согласования были. (Какое-то время план стратегического развития вообще был снят с главной страницы городского сайта, но после общественной критики снова появился).

Также фактически не согласовывается с Планом стратегического развития городской бюджет. Соответствующие процедуры в Положении «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Дзержинском» не прописаны.

До настоящего времени не разработана система индикаторов для оценки реализации целей и задач Стратегического плана. За семь лет существования Плана мониторинг исполнения, оценка степени реализации и обновление не проводились. Поэтому полноценно оценить выполнение плана не представляется возможным.

Следует отметить, что по ряду позиций Плана стратегического развития есть продвижения. В частности по стратегическому направлению «Научно-техническое и промышленное развитие, развитие города как наукограда» в 2008 году принята «Программа комплексного социально-экономического развития городского округа «Дзержинский» как наукограда Российской Федерации на 2009–2013 годы». Продолжается

работа по получению городом статуса наукограда Российской Федерации.

Значительные успехи достигнуты в направлении «Развитие города как центра православной культуры». Практически завершено восстановление архитектурного ансамбля Николо-Угрешского монастыря. Восстановлен Никольский собор, построены новые храмы, расписан Спасо-Преображенский собор. Монастырь стал местом массового паломничества верующих из России и других стран.

Косвенно уровень выполнения стратегического плана можно попробовать оценить, исходя из степени реализации проектов и мероприятий, предусмотренных в приложении. Ниже приведена экспертная оценка по приоритетным направлениям:

- ♦ научно-техническое и промышленное развитие, развитие города как наукограда — 30%;
- ♦ развитие городского сообщества и общественного самоуправления — 26%;
- ♦ формирование системы непрерывного образования — 0%;
- ♦ направление развития — информационный город — 10%;
- ♦ развитие города как центра православной культуры — 80%;
- ♦ градостроительство, индивидуализация облика города — 30%;
- ♦ модернизация городской инженерной инфраструктуры — 40%;
- ♦ формирование сферы семейного отдыха — 0%;
- ♦ улучшение качества жизни — 15%.

Средний показатель выполнения проектов и мероприятий перечня составил 26%.

С учетом того, что почти половина срока для выполнения плана уже пройдена, такой процент не может порадовать. А ведь должны приниматься и новые, дополнительные меры, решения, которые диктует время.

Но и в сложившейся ситуации План стратегического развития остается главным долгосрочным документом в развитии города. Когда план создавался, много вопросов было по поводу срока — 2020 г. Такой горизонт казался слишком амбициозным. Глава настоял на нем, а жизнь показала, что срок не так уж далек. Нынешняя ориентация на 2020 год федеральных и региональных концепций и программ дает дополнительные стимулы для воплощения в реальность городских целей и задач. Поскольку планом задана высокая планка, этому уровню должны соответствовать действия власти и городского сообщества.

В. И. Гришких, С. С. Берман

(ОАО «Дирекция внебюджетных программ развития города»)

СТРАТЕГИЯ КАЗАНИ — ДЕСЯТЬ ЛЕТ СПУСТЯ

«Стратегическое планирование имеет дело не с будущими решениями, а с будущим решений, принимаемых сегодня»

Питер Ф. Друкер

Прошло десять лет с того момента, когда руководство нашего города, приняло решение о разработке «Стратегии развития Казани». Горизонт планирования был определен в 15 лет. Можно назвать много факторов, повлиявших на принятие этого решения. В нача-

ле 2000-х гг. в Казани полным ходом шла реализация программы ликвидации ветхого жилья, которая самым значительным образом меняла городское пространство. Менялся экономический ландшафт. Город начал подготовку к 1000-летию юбилею. И в этот момент,

чувствуя масштаб происходящих перемен и понимая степень их влияния на будущее, городская власть впервые задумалась над дальнейшим развитием города, попыталась осознать и увидеть свое будущее.

Процесс работы над Стратегией начался с октября 2002 года. Руководить работой было поручено ОАО «Дирекции внебюджетных программ развития города». В качестве консультанта был привлечен «Леонтьевский центр», уже имевший большую известность и опыт в реализации подобных проектов. К работе были привлечены ведущие научные специалисты и эксперты города и республики.

В начале работы был проведен ряд семинаров с участием заинтересованных представителей городского сообщества и организовано широкое общественное обсуждение проблем и вызовов, стоящих перед городом и его жителями. В жарких обсуждениях и острой полемике представители власти, бизнеса и городского сообщества делали попытку сформулировать ясные и реалистичные приоритеты городского развития. Приступая к разработке Стратегии, мы хотели максимально полно учесть цели и приоритеты, которые отражают видение будущего Казани у каждого активного жителя нашего города, каждой социальной группы. Мы видели Стратегию прежде всего как документ общественного согласия, как принятую всем городским сообществом программу действий.

Опираясь на мнение жителей города, мы сформулировали представление о приоритетных направлениях развития и предложили ряд конкретных мер по их реализации в Стратегии. Основные направления Стратегии развития г. Казани на период до 2015 г. были сгруппированы в три блока — общественно-политический, экономический и градостроительный, а в качестве основного проекта был предложен проект по реформе ЖКХ.

Приоритеты общественно-политического блока предполагали развитие институтов гражданского общества и формирование муниципальных основ управления городом, дальнейшего развития культуры, науки и образования, охраны здоровья населения и улучшения социальной защиты малоимущих.

В качестве приоритетов экономического блока были выделены поддержка ключевых точек роста городской экономики и улучшение инвестиционного климата, реформа городских финансов и развитие рынков земли и недвижимости, а в качестве локомотива преобразований — реформа ЖКХ.

Подходы к формированию современной городской среды были рассмотрены в контексте приоритетов социально-экономического развития города. В основе стратегической линии, предложенной в разделе «Развитие городской среды», лежала убежденность в том, что позитивные преобразования возможны только путем объединения усилий и интересов администрации города, его жителей и частных инвесторов. А привлекательная городская среда, выявляющая своеобразие и историко-культурный потенциал города, должна способствовать развитию малого бизнеса и росту его привлекательности.

Формулирование миссии города явилось одним из центральных моментов разработки Стратегии. Изначально предполагалось, что существующий опыт мирного решения исторических задач в максимальной степени выражает понимание Казани как центра мирного взаимодействия и взаимного развития евразийских культур и религий, который может служить примером не только для России, но и для всего

мира. При обсуждении содержания миссии в ее основу предлагалось положить множество разнообразных характеристик — культурную, историческую, точки роста, интеллектуального и инновационного центра, здоровья, активности, гостеприимства и др. Проводился анализ данных характеристик по критериям реалистичности, конкретности и уникальности. Был разработан образный ряд, включающий свыше тридцати образов. После его оценки были выделены несколько наиболее перспективных. Это позволило дать первоначальное определение миссии и расставить главные акценты, согласно которым Казань характеризовалась как носитель исторического опыта мирного, творческого и активного диалога евразийских народов и культур на основе бережного сохранения и развития богатства их традиций.

Образно Стратегия развития Казани представлялась нам как равносторонний треугольник (такое национальное татарское блюдо, треугольный пирог — эпчочмак), сторонами которого были три ключевых направления развития: «Сплоченное общество», «Динамичная экономика» и «Устойчивая городская среда», а также «флагманские» проекты, которые скрепляли и стягивали данные направления. В центре треугольника был мегапроект, который получил условное название «Надежный дом, удобный район». Целью его было улучшение первичной среды жизнедеятельности — жилья и ближайшей к жилью социальной инфраструктуры (школ, поликлиник, библиотек), а основным средством реализации — реформирование и развитие жилищно-коммунального хозяйства и жилищной сферы. Проект закладывался в основу приоритетов Стратегии.

На вершину треугольника мы поместили проект «Город горожан», понимая под этим прежде всего становление полноценного самоуправления в Казани. Надо сказать, что в то время Казань не имела муниципального статуса, и процесс работы над Стратегией во многом послужил тому, чтобы она его получила. Мы понимали, что только активная жизненная позиция жителей, которую они могут проявить и в структурах гражданского общества, и в простейших делах по благоустройству подъезда, двора, может сделать их подлинными горожанами, а Казань — нашим общим городом.

Второй проект мы назвали «Котел, выплавляющий новое». Это желание овладеть самым современным и универсальным ключом к успеху в развитии и экономики, и общества. Не создавая принципиально новых продуктов, услуг, технологий и методов решения актуальных задач, мы обречены на вечное отставание. Это новое чаще всего появляется на стыке разных отраслей, разных профессий, разных культур. И Казань всегда была таким котлом, в котором сплавились различные культуры, цивилизации и возникало нечто новое.

Третий проект — «Врата Востока в центре России» — опирается на одно из уникальных конкурентных преимуществ Казани — тысячелетнюю историю мирного сосуществования разных культур и религий. Наши соседи — поволжские города — или конкуренты — города-миллионники — хотя и могут соперничать с нами в промышленном потенциале, но вряд ли смогут претендовать на роль медиатора, центра контактов религий и цивилизаций.

В качестве базового сценария развития города в основу Стратегии был положен прагматичный сценарий. Он был признан наиболее целесообразным и реальным как с точки зрения обеспеченности ре-

сурсами, так и с учетом существовавших реалий законодательного поля, накладывающих значительные ограничения на возможности городской власти в условиях существовавшей административной системы. На том этапе городского развития это был, несомненно, правильный подход. Он базировался на сосредоточении главных усилий на решении самых болевых в то время проблем: реформировании жилой среды и жилищно-коммунальной сферы. При этом предполагалось, что изменение жилищной сферы (переход к самоуправлению на уровне дома) и реформа ЖКХ (особенно демонополизация и привлечение частного бизнеса) станут толчком развития основных подсистем города, включая общество, экологию и городскую среду.

Для разработки Стратегии было создано несколько организационных структур: Генеральный совет, Исполнительный комитет и тематические комиссии. Все этапы работы и разделы Стратегии обсуждались на Генеральном совете, объединившем более 100 человек, и общегородской конференции, а также в средствах массовой информации.

Так, в результате более чем полугодовой работы появилась и 24 апреля 2003 года была утверждена депутатами Казанского Совета народных депутатов Стратегия развития Казани до 2015 года.

В отличие от ежегодно принимаемых программ социально-экономического развития города, Стратегия не должна была стать еще одним чисто административным документом. Это была наша общая договоренность о конкретных целях, имеющих стратегическую важность для города на ближайшую перспективу, это был план, который мы должны были ежегодно реализовывать в интересах всего городского сообщества. Поэтому в процессе планирования Стратегии был сформирован механизм, позволяющий нам провести анализ ее реализации и корректировку стратегических ориентиров. Для оценки эффективности реализации Стратегии было предложено использовать набор основных индикаторов социально-экономического и пространственного развития г. Казани на период до 2015 года, утвержденный решением Казанского Совета народных депутатов в сентябре 2004 года.

С целью выполнения мероприятий Стратегии на начальный период был разработан «План действий администрации г. Казани по реализации Стратегии развития Казани на период до 2006 года». Все отраслевые городские программы, уже реализуемые или принимаемые в этот период, и бюджет города были увязаны с мероприятиями Стратегии.

Это позволило сразу добиться значительных успехов. Так, в отчетах администрации Казани по реализации Стратегии за 2006 г. уже было отмечено, что большинство намеченных в ней мероприятий было выполнено, а из 69 индикаторов, вошедших в состав основных индикаторов социально-экономического и пространственного развития г. Казани, за период 2004 – 2006 гг. было выполнено 62.

В 2004 году заканчивалась реализация проекта Республики Татарстан, направленного на ликвидацию ветхого жилья. Из ветхого жилья в новые дома было переселено более 35 000 семей, построены новые районы города, и было важно перейти к новым механизмам управления жилищным фондом с целью снижения растущей нагрузки на городской бюджет и предоставления людям возможности участвовать в управлении своими домами. Поэтому основным проектом Стратегии был выбран мегапроект «На-

дежный дом, удобный район». Его реализация была направлена на улучшение качества управления коммунальной инфраструктурой, на формирование первичных элементов рынка, развитие конкуренции и жилищного самоуправления, а также повышение эффективности сферы коммунальных услуг — самой важной отрасли городского хозяйства. И за прошедшие десять лет по большинству ключевых показателей этот мегапроект Стратегии был реализован.

Среди главных итогов реализации Стратегии к концу 2006 года также можно выделить:

- ♦ завершение формирования местного самоуправления;
- ♦ выполнение практически в полном объеме мероприятий по совершенствованию системы социальной защиты населения;
- ♦ решение большинства задач по развитию системы здравоохранения;
- ♦ существенное улучшение ситуации в сфере занятости населения, применения энергосберегающих технологий в промышленности и сфере ЖКХ;
- ♦ несмотря на смену городской команды, благодаря Стратегии удалось сохранить преемственность приоритетов городского развития.

Вместе с тем надо признать, что не все было и есть так безоблачно. В процессе разработки и реализации Стратегии развития Казани мы столкнулись с рядом проблем, которые оказывают значительное влияние на процесс долгосрочного планирования.

Эти проблемы можно разбить на три основные группы:

- 1) общественно-политические;
- 2) проблемы мониторинга;
- 3) организационные.

К числу первых можно отнести то, что Стратегия развития не в полной мере сыграла роль договора общественного согласия. Прежде всего между властями, предпринимательскими структурами и жителями города. То есть теми, кто прямо заинтересован в постановке целей городского развития и непосредственно участвует в их реализации.

С этой целью был создан Генеральный совет стратегического развития Казани. При разработке и на начальном этапе реализации Стратегии он сыграл важную роль в обсуждении и согласовании целей Стратегии. Однако в дальнейшем его роль была сведена на нет, а работа по реализации Стратегии была фактически передана исполнительной власти города и была сведена по большей части к решению отдельных отраслевых задач.

Кроме того, в процессе мониторинга мы вынуждены были в основном оперировать количественными, статистическими показателями, не всегда представляющими всю многофакторность и многообразие городских изменений. Для получения реальной картины необходимо было привлекать независимых экспертов. Так, например, работая с представителями вузов города и экспертами Всемирного банка по проекту «Диагностика системы высшего образования в г. Казани», мы получили совершенно новый взгляд на проблемы развития высшего образования в городе и новые инструменты для их решения. Но нам не удалось сделать это для всех направлений Стратегии.

Нам также не удалось в полном объеме обеспечить обратную связь с общественностью города с целью широкого обсуждения процесса реализации Стратегии.

Вышеуказанные замечания обуславливают группу организационных проблем, связанных с реализацией стратегического плана. Всем ясно, что без поддержки руководства города, без внимания со стороны депутатов сложно было ожидать значительных результатов. Во многом их поддержка и инициатива и стали определяющим фактором нашего успеха.

Но, к сожалению, реалии таковы, что для деятельности депутатов и сотрудников Исполнительного комитета города в последнее время характерно преобладание краткосрочных целей над долгосрочными. Для многих горизонт планирования — это прежде всего период между выборами, а более длительные перспективы им часто неинтересны. Часто тема Стратегии возникает у них как некий красивый бантик. Как престижная, но необязательная вещь в их повседневной деятельности. Для них Стратегия развития — не инструмент управления, а скорее знамя, выносимое на парадах и пылящееся в кладовке в остальное время.

Поскольку Стратегический план — это не догма, а живой документ, требующий постоянной работы по сверке намеченных в нем целей и задач с реальным положением дел и вектором общественных интересов, сегодня мы ставим вопрос о его корректировке.

Он вызван наличием новых возможностей и вызовов, которые дает нам день сегодняшний. Это прежде всего значительные изменения, произошедшие за последнее время в социально-экономическом развитии города. Это также изменившиеся ожидания казанцев. Растет их содержательный уровень и требования. Особенно это касается самой активной и растущей части горожан — среднего класса. Не ответить на их ожидания реальными действиями будет серьезным сдерживающим фактором развития. И конечно, нам необходимо сохранить и усилить позиции города-лидера.

Вряд ли у кого-то есть сомнения в том, что ближайшие перспективы развития Казани определяют главные проекты — Универсиада-2013 и Чемпионат мира по футболу 2018 г. Они могут серьезно усилить позиции нашего города на международном уровне. Кроме того, значительное финансирование, которое получит город, несомненно, скажется на его будущем.

Сегодня в городской экономике возникают новые точки роста, растет уровень жизни населения, растут амбиции и компетентность команды городских лидеров. В условиях стабильности и определенного избытка финансовых ресурсов нам предоставляются новые возможности для городского развития, которые необходимо использовать, определив новые приоритеты. Такие приоритеты, которые позволили бы нам совершить качественный скачок в формировании нового имиджа города, его привлекательности и повышении конкурентоспособности.

Вместе с тем любые преобразования, естественно, имеют и обратную сторону. Город начинает задыхаться в бесконечных пробках, его историческое своеобразие сжимается до стен Кремля, «спальные» районы становятся источником неэффективных потоков внутригородской миграции, растет расслоение общества, ухудшается экологическая ситуация. Стремительный рост инвестиций, особенно в строительство, связанный с этим рост стоимости жилья, отставание социальной сферы, транспортной и инженерной инфраструктуры ведет к значительному возрастанию

рисков, влияющих на будущее города. Все актуальней становится задача по поиску новых путей и ресурсов развития Казани. Прагматичный сценарий уже не позволяет поддерживать темпы изменений, необходимые городу сегодня.

В современном мире становится важно опираться не столько на имеющиеся ресурсы, сколько на тот потенциал, который скрыт в возможностях современного города и в использовании возможностей внешней среды. В условиях глобализации, свободного перемещения финансовых и трудовых ресурсов лидерство городов базируется уже не только на их экономической и индустриальной развитости, и даже не на развитости их финансовой сферы и сферы услуг, хотя и они, естественно, играют важную роль. Важнейшими показателями привлекательности, известности и узнаваемости города становятся его интеллектуальные, культурные и спортивные возможности, качество его инфраструктуры, удобство городской среды, а необходимым условием поиска и использования этих возможностей — активная позиция властей и жителей города.

Инновационное общество готовит граждан к жизни в условиях перемен. Институты высшего образования, производящие новые знания, вносят значительный вклад в инновационное развитие. Образование, совершенствование профессиональных навыков и генерация новых идей являются залогом развития человеческого капитала и основной движущей силой экономического роста. Мы стремимся к новой экономике, основанной на знаниях, которая требует современных, конкурентоспособных образовательных систем. Университеты и другие высшие учебные заведения призваны сыграть ключевую роль в обеспечении необходимого уровня образования населения для целей городского развития. Поэтому для устойчивого экономического роста необходимы новые знания, необходимо сотрудничать с высшими учебными заведениями, научно-исследовательскими центрами и усиливать их значение и влияние на жизнь города.

Как утверждают современные философы, нам предстоит научиться жить по «ту сторону стабильности», в условиях непрерывной трансформации. Современный уровень прогресса перечеркнул устойчивые представления о профессиях, экономике, религии, организациях и системах ценностей. Нам надо научиться изменять наши планы, цели и приоритеты в соответствии с меняющимися условиями и требованиями времени, изобретать и продвигать новые институты и формы общественного партнерства. Для того чтобы быть лидерами, нам надо совершенствовать практику стратегического планирования, сделать ее эффективным инструментом городского развития.

Какой же должна быть Стратегия сегодня, когда темп преобразований в жизни города нарастает с каждым днем? Ответ очевиден — в сегодняшних условиях она должна стать стратегией опережающего развития. На новом этапе развития город должен не только идти в фарватере перемен и преобразований, но и сам формировать их, предлагать новые, как сейчас модно говорить, креативные решения городских проблем, в том числе неординарные и не имеющие аналогов. Только такой путь позволяет быть лидером, позволяет быть преуспевающим и привлекательным городом.

И Казань ищет свой новый путь.....

ИСТОРИЯ СТРАТЕГИИ КОСТОМУКШИ

КОСТОМУКША — ГОРОД НА ГРАНИЦЕ

Исторически Костомукша сформировалась как моногород с градообразующим предприятием Костомукшский ГОК. В связи с разработкой железорудного месторождения Костомукша начала строиться в 1970-х гг. и обрела статус города 25 апреля 1983 года. Сегодня это северное приграничное муниципальное образование имеет статус городского округа, который включает городское поселение Костомукша и восемь сельских поселений, в том числе старинную карельскую деревню Вокनावолок (здесь в прошлом веке Э. Леннрот записал большую часть рун эпоса «Калевала»).

Руководители муниципального образования в 2000 — 2010 гг.:

главы администрации:

- ♦ 1998 — 2002 — глава МСУ Мамонтов Валерий Федорович.
- ♦ 2002 — 2006 — глава МСУ Юринов Михаил Николаевич.
- ♦ 2006 — 2006 — и. о. главы МСУ Скрыников Иван Семенович.
- ♦ 2006 — 2010 — глава администрации МО Ширшов Игорь Валерьевич.
- ♦ 2010 — 2010 — и. о. главы администрации МО Кетов Сергей Владимирович.
- ♦ 2011 — н. в. — и. о. главы администрации МО Скрыников Иван Семенович.

главы округа:

- ♦ 1998 — 2002 — Председатель городского совета Ершов Николай Петрович.
- ♦ 2002 — 2006 — Председатель городского совета Шаповал Вячеслав Степанович.
- ♦ 2006 — 2010 — глава городского округа Шаповал Вячеслав Степанович.
- ♦ 2010 — н. в. — глава городского округа Сахнов Виктор Николаевич.

Округ сегодня — это рабочая площадка для осуществления инвестиционных и культурных проектов, пересечение коммуникаций культурных, технологических, а также вполне конкретных интересов в сложившейся системе экономических отношений и принципиальных вопросах, связанных с обеспечением основных функций города. Существенными моментами, демонстрирующими динамизм развития города, являются:

- ♦ стабилизация численности населения (2000 г. — 32,9 тыс. чел., в 2005 г. — 30,5, в 2010 г. — 30,2) и положительный естественный прирост населения (который пока не покрывает миграционного оттока);
- ♦ растущая экономика, которая не только вышла из кризиса, но и превысила докризисные показатели; этому способствовали как высокая конкурентоспособность продукции на экспортных рынках, так и начало восстановления экономики развитых стран — потребителей этой продукции;

- ♦ активизация деятельности по участию в различных международных программах и проектах с привлечением иностранных инвестиций в экономику города;
- ♦ бюджет муниципального образования исполнен за 2010 год с профицитом;
- ♦ средняя зарплата превышает среднереспубликанскую на 41%;
- ♦ активная реализация культурных проектов, определяющих и формирующих имидж и культурные бренды города, с использованием национально-культурной самобытности (родина эпоса «Калевала») и расположения на стыке русской и западной культур. Так, в спортивной жизни этому способствует строительство лыжно-биатлонного комплекса, в культурной сфере — регулярные международные фестивали камерного искусства и др.

СТРАТЕГИЯ ОКРУГА

Стратегический план социально-экономического развития г. Костомукша до 2015 г. (далее — Стратегия) был утвержден в 2004 году, а в 2008 году была разработана и утверждена Советом Костомукшского городского округа вторая редакция — «Стратегический план социально-экономического развития города Костомукша до 2020 года». Сегодня уже идет активное обсуждение данного документа в целях его корректировки с учетом изменившейся ситуации в мире, стране и республике.

Главная идея Стратегии осталась неизменной: Костомукша — это город на границе, поэтому стратегия его развития формируется в рамках внешнего контура, образованного геоэкономическими и геополитическими факторами (Еврорегион Карелия, Баренц-регион и др.), политикой федерального центра, стратегией корпораций, Стратегией социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года. Костомукша как одна из ключевых точек развития республики формирует *зону интенсивного экономического развития с промышленной, туристской и транзитной специализацией* с учетом строительства объектов инфраструктуры, в том числе транспортной, развития трансграничных связей и туристической деятельности, использования культурного потенциала, а также природного потенциала соседних районов с привлечением трудовых ресурсов. Основными факторами повышения инвестиционной активности являются близость к границе (наличие МАПП), природные ресурсы и квалифицированная дешевая местная рабочая сила, а также опыт реализации успешных совместных инвестиционных проектов. С вводом электрифицированной железной дороги Костомукша — Кочкома открывается путь из Скандинавии на Архангельск и Урал, что значительно усилит транзитную функцию зоны.

В Стратегии представлены *два варианта развития (два сценария): инерционный* (рост с ориентацией на внешний рынок сырьевых ресурсов) и *инвестиционно-инновационный* (технологическая модернизация существующих и действующих промышленных предприятий, реализация новых инвестиционных проектов

и одновременная реализация структурной политики по формированию и использованию постиндустриальных источников развития). В рамках второго сценария сформулирована миссия Костомукши, заключающаяся в том, что город должен стать культурным и инновационным центром на севере Карелии, формирующим новую модель освоения северных территорий в рамках еврорегиона Карелия, являющимся территорией сочленения европейских и российских стандартов и новых форм трансграничного взаимодействия.

Главная цель Стратегии — повышение качества жизни, повышение самостоятельности и устойчивого развития муниципального сообщества, формирование, развитие и использование конкурентных преимуществ территории за счет возможностей ведения бизнеса на своей территории и соответствующего использования экономических, социальных, демографических, культурных и иных особенностей территории и межрегионального и международного взаимодействия. В рамках цели определены две подцели:

- ♦ повышение самостоятельности и устойчивого развития муниципального образования на основе идентификации городского сообщества в системе культурных обменов;
- ♦ развитие и использование конкурентных преимуществ территории в целях интеграции в глобальное экономическое пространство.

Чтобы добиться устойчивого развития муниципального сообщества и развития его конкурентных преимуществ в условиях реализации новой модели освоения северной приграничной территории, требуется в экономическом плане осмысливать себя как субъект глобального мира — усиливать капитализацию территории, вовлекать ее активы в глобальный обмен. В этой связи сформулированы приоритеты:

- ♦ повышение капитализации территории и формирование рыночных сил для развития городского округа;
- ♦ формирование среднего класса как социальной базы для политической и экономической стабильности общества;

- ♦ эффективное размещение ресурсов и факторов производства, формирование конкурентных преимуществ межрегиональной торговли и привлечения ресурсов;
- ♦ формирование внешних контактов и приграничного взаимодействия, использование ресурсов вне городского ареала (расширение масштаба управления);
- ♦ пространственное и институциональное развитие городской среды как фактора роста городской экономики и развития местного сообщества;
- ♦ формирование модели общественного устройства и решения проблем городского сообщества (включая проблемы бедности, общественный порядок и т. д.).

Немаловажной характеристикой Стратегии является ее *пространственная проекция* — одним из стратегических приоритетов является «Пространственное и институциональное развитие городской среды как фактора роста городской экономики и развития местного сообщества», который реализуется через соответствующие задачи, например, «совершенствование институциональных условий градостроительного развития города (включая Генеральный план городского округа, проект городской черты, развитие инфраструктуры рынка недвижимости и др.)». При этом Стратегия, Генплан и соответствующие регламенты составляют единый комплекс стратегических документов.

Стратегические направления, задачи и соответствующие им программы и отдельные мероприятия определяются в соответствии с шестью приоритетами (рис. 1):

- 1) трудовые ресурсы и демографический потенциал, поддержка квалифицированной занятости, роста квалификации и качества трудовых ресурсов, поддержка новых проектов бизнеса и особенно предпринимательской инициативы молодых людей;
- 2) жизнеобеспечение и городская среда, мобильность и доступность инфраструктуры и услуг сетевых секторов городской экономики;

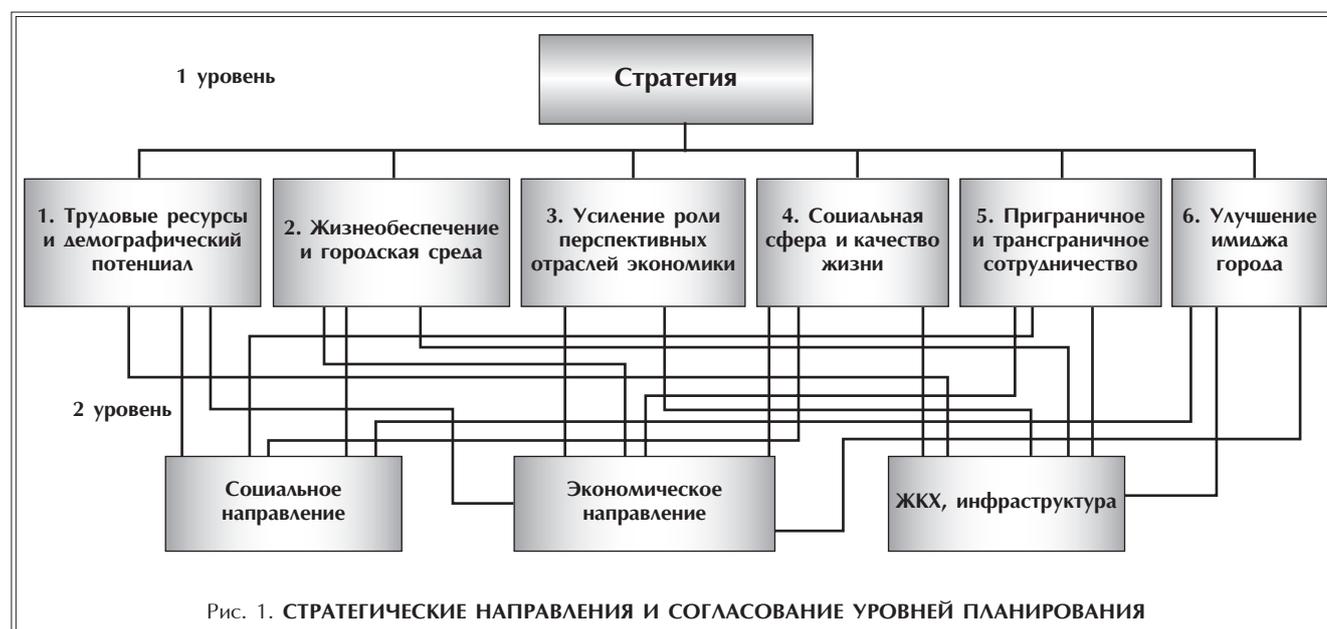
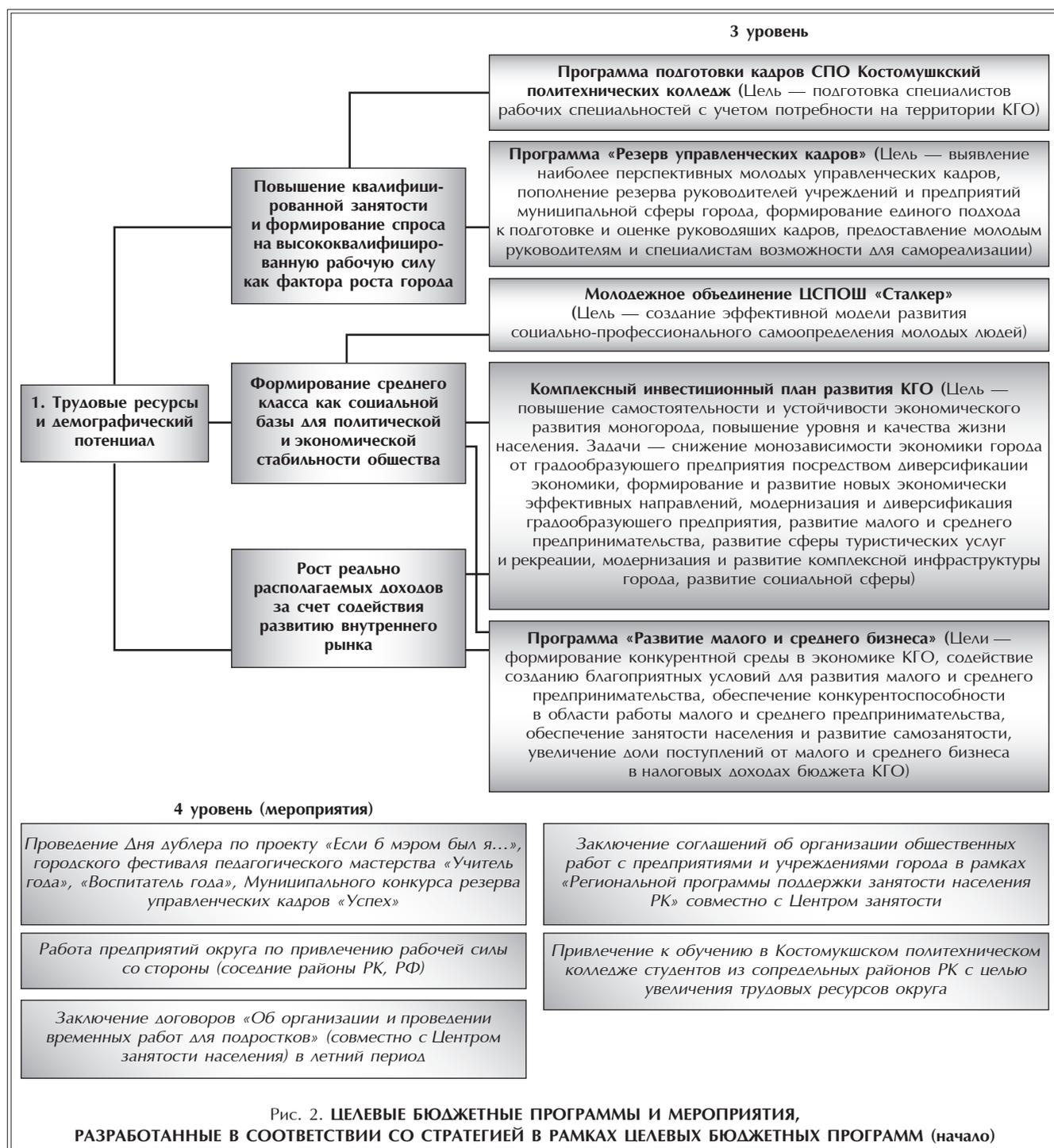


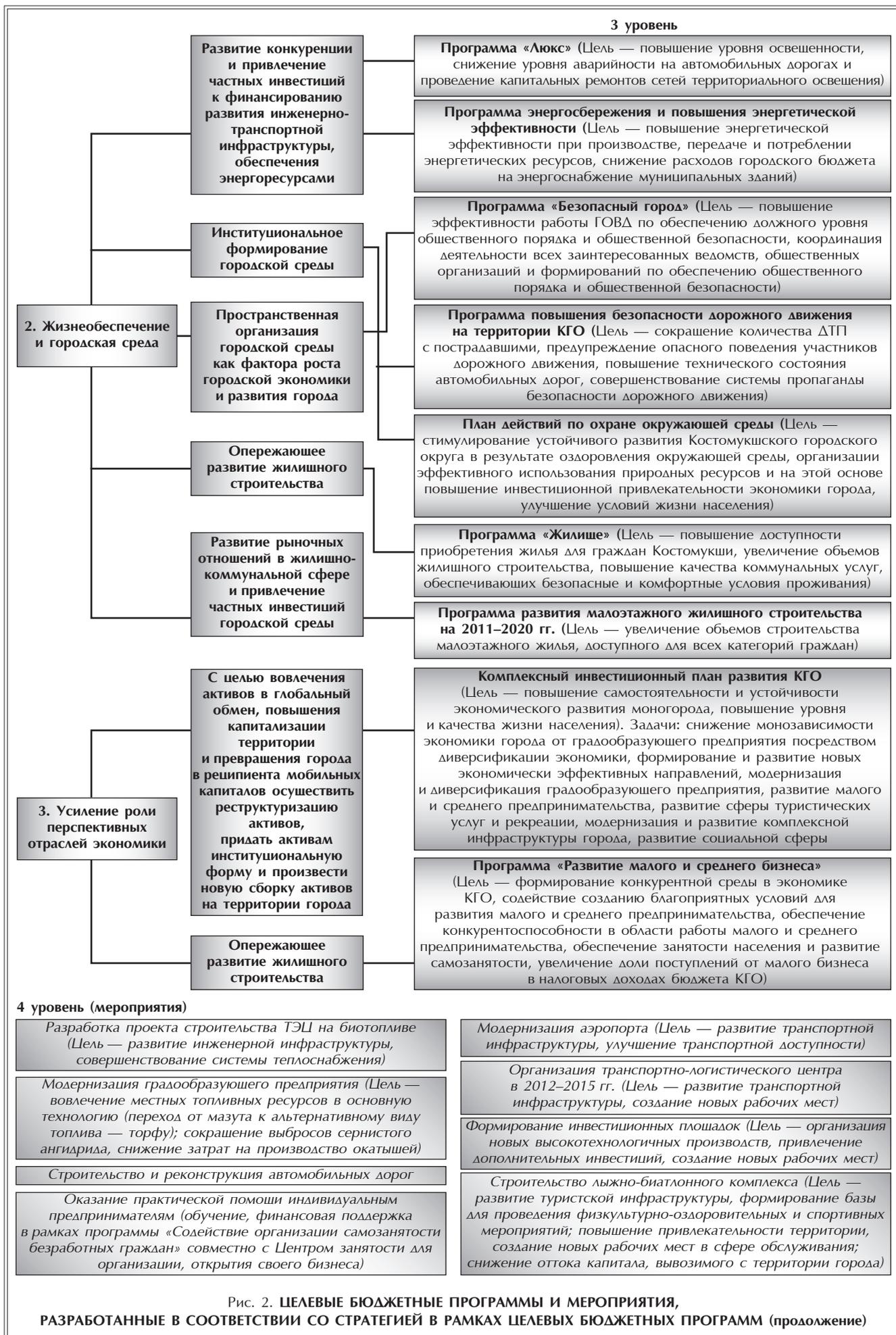
Рис. 1. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ И СОГЛАСОВАНИЕ УРОВНЕЙ ПЛАНИРОВАНИЯ

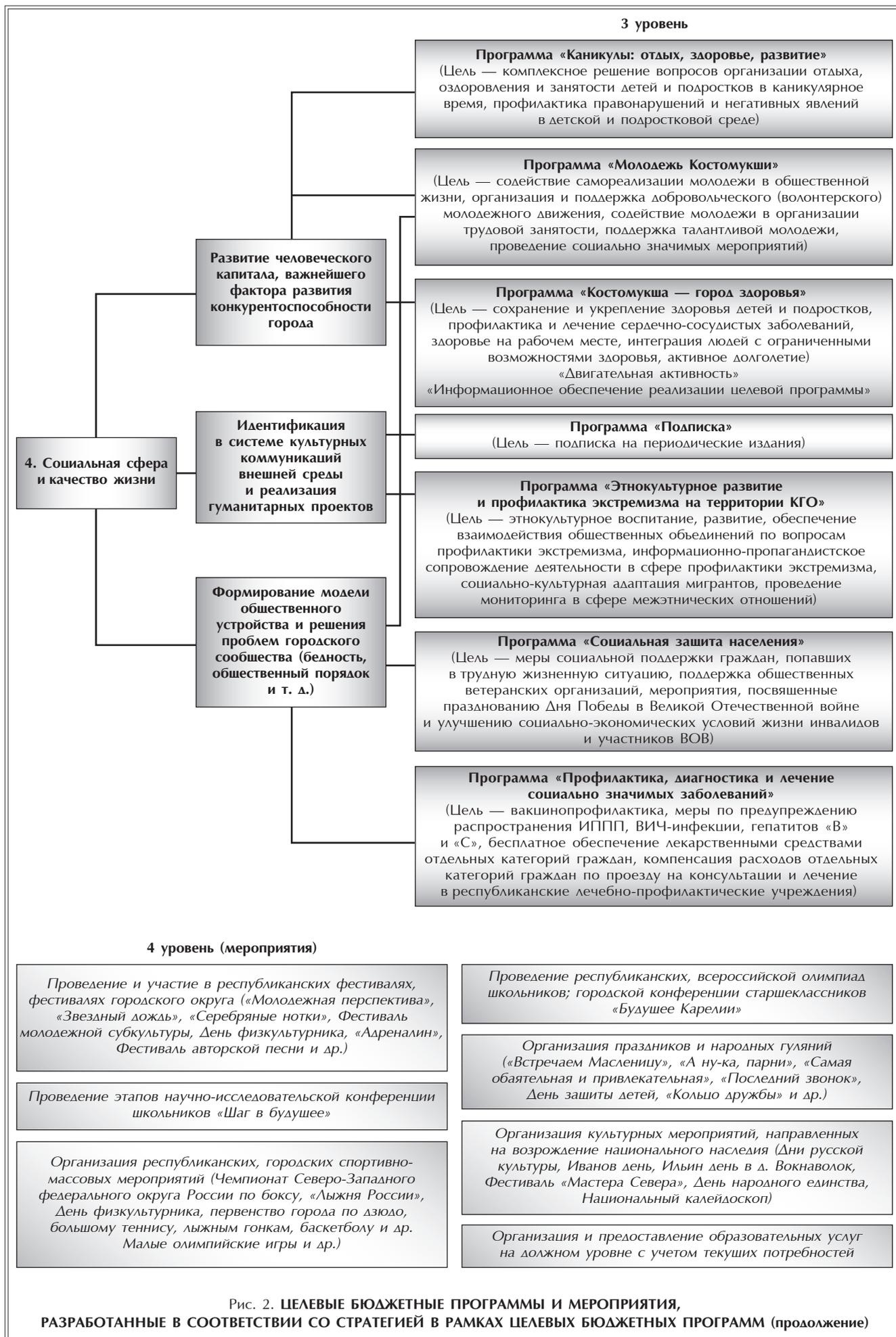
- 3) усиление роли перспективных отраслей экономики, обеспечивающих устойчивую занятость и стабильные налоговые поступления, экономически и экологически обоснованное размещение производительных сил в системе межрегионального разделения труда, а также формирование оптимальных хозяйственных связей и взаимоотношений с бизнесом, позволяющих эффективно управлять сырьевыми и товарными потоками на территории;
- 4) социальная сфера и качество жизни, проектирование социокультурных систем;
- 5) приграничное и трансграничное сотрудничество;
- 6) повышение имиджа города Костомукша как города, привлекательного для жизни и бизнеса, эффективное размещение факторов производства и концентрация ресурсов для будущего развития,

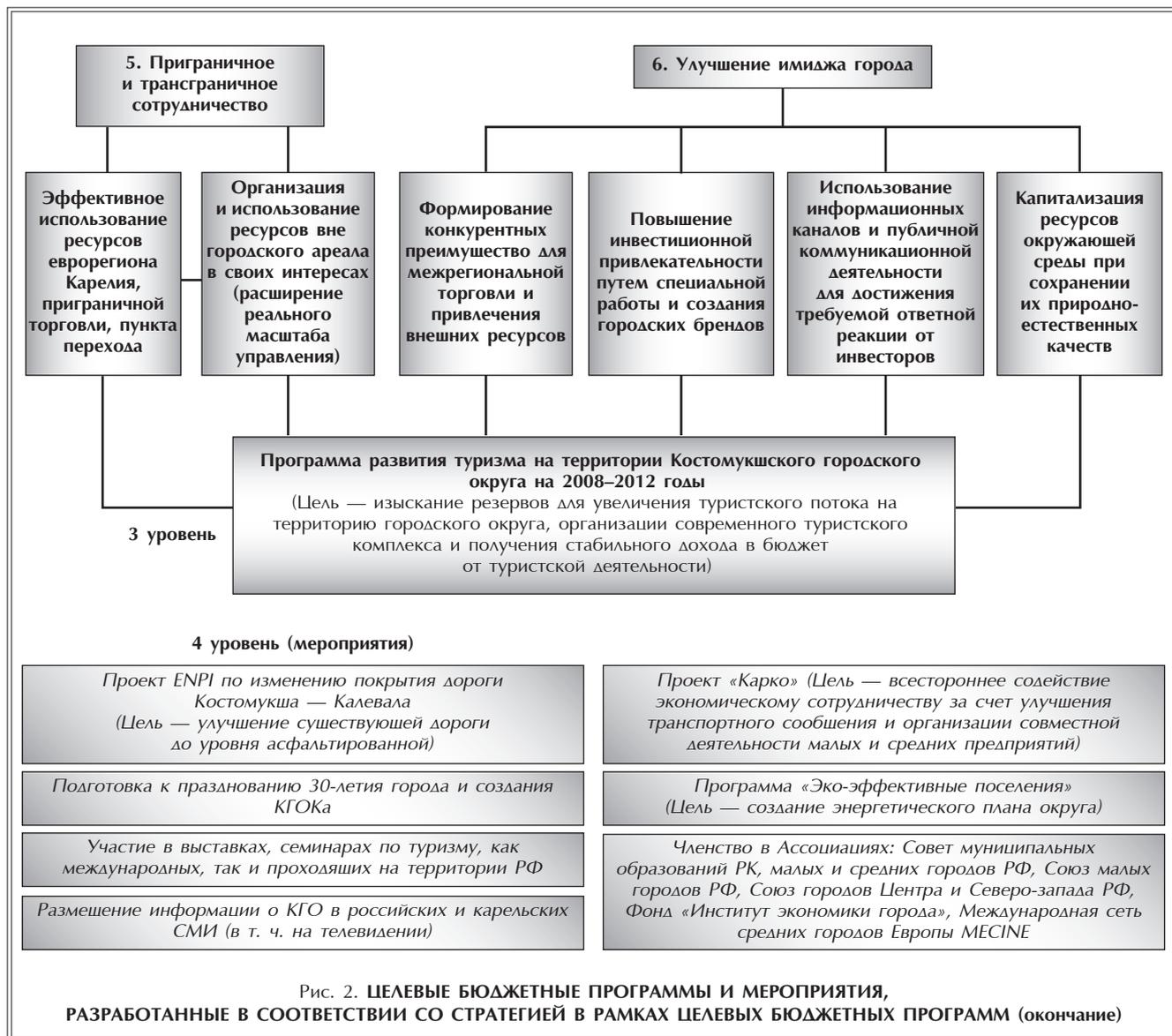
использование преимуществ окружающей среды и культурного богатства, развитие туристской инфраструктуры и рекреационно-туристского комплекса.

Поскольку Стратегия — это координирующий документ, то достижение целей осуществляется в соответствии со стратегией и мероприятиями в рамках конкретных программ и проектов. Таким образом, основу реализации Стратегии составляют *стратегические проекты и целевые бюджетные программы*, включая *коммерческие проекты*, то есть те, которые способны приносить коммерческую выгоду и реализуются бизнесом при организационном или финансовом участии администрации, а также *социальные проекты*, реализующиеся за счет бюджетных средств при привлечении внебюджетных средств (рис. 2).









Если Стратегия дает научное обоснование направления деятельности, то именно система стратегических проектов и призвана реализовывать их на практике. Каждый проект представляет собой совокупность мероприятий, призванных решать какой-то частный или локальный вопрос. Для этих целей вырабатываются единые методические подходы к разработке бизнес-планов проектов, их согласованию и принятию, в том числе Советом.

Программы среднесрочного развития территории и другие управленческие документы разрабатываются на 3–5 лет на основании Стратегии. Согласно стратегическим направлениям и задачам администрацией вносятся предложения в план работы Совета. Такая мера позволяет увязать стратегические цели и текущую деятельность органов местной власти и влиять, косвенно или непосредственно, на работу объектов всех сфер города.

В 2011 году выполняются 15 целевых программ, а также Программа приграничного сотрудничества г. Костомукша, Инвестиционная программа, Программа реформирования в области управления жилищно-коммунальным хозяйством и др.

Исходя из трехлетних прогнозов и стратегических приоритетов составляется **бюджет округа**. Таким образом, финансовая система отвечает содержанию стратегических направлений и работает на их реализацию, непосредственно влияя на социальную и экономическую систему городского округа посредством финан-

сирования приоритетных мероприятий, строительства первоочередных и наиболее значимых объектов, субсидирования стратегически важных предприятий и организаций.

В бюджете содержатся конкретные расчеты финансирования мероприятий. Источниками доходов являются налоги и сборы (в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации), дотации, трансферты и субвенции вышестоящего бюджета, поступления от сдачи имущества в аренду или от его приватизации, отчисления от прибыли муниципальных предприятий и подконтрольных хозяйственных обществ.

Стратегия содержит как основные индикаторы для общей оценки выполнения стратегических задач (табл. 1), так и конкретные индикаторы выполнения направлений в описании стратегических направлений, используемых для анализа выполнения и коррекции Стратегии.

По данным мониторинга реализации Стратегии проводится корректировка документа. В соответствии с проводимым анализом итоги долгосрочного периода влекут за собой пересмотр и уточнение миссии и стратегических направлений: в среднесрочном плане — программ, в краткосрочном — проектов и мероприятий целевых программ. Результаты анализа и предложения по корректировке Стратегии или ее частей выносятся на обсуждение и утверждение представительным органом МСУ.

Индикатор	2011 г.	2015 г.	2020 г.
1. Рост промышленного производства (в денежном исчислении)	1,5 раза	2 раза	3 раза
2. Рост товарооборота	1,8 раза	2,5 раза	4 раза
3. Рост среднедушевых доходов населения	2,4 раза	3,7 раза	5,7 раза
4. Ввод жилья (в год)	18 тыс. м ²	25 тыс. м ²	25 тыс. м ²
5. Занятость населения (тыс. чел)	17,5	18	19
6. Снижение уровня безработицы	до 1,3%	до 1,1%	до 1,0%
7. Доля «Черной металлургии»			
♦ в промышленном производстве (88% в 2007 г.)	80%	65%	50%
♦ в занятости населения (28% в 2007 г.)	24%	20%	17%
8. Рост инвестиций	в 2 раза	в 3 раза	в 4 раза
9. Численность населения (тыс. чел.)	31	32	34

РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ

В течение первого этапа реализации Стратегии города отмечен положительный рост по большинству социально-экономических показателей. Во время кризиса промышленные предприятия округа оказались в затруднительном положении. Сегодня ситуация выправляется: предприятия не только вышли из кризиса, но и превысили докризисные показатели. Этому способствовали восстановление мировой экономики развитых стран и высокая конкурентоспособность продукции на экспортных рынках.

Оценивать реализацию Стратегии в 2010 году (табл. 2) необходимо с учетом влияния глобального кризиса. Поэтому не все целевые показатели были достигнуты (6 позиций выполнены, 4 не выполнены), однако в целом Стратегия выполняется.

К **масштабным проектам** (реализованным и находящимся на разных стадиях реализации) можно отнести:

- снижение зависимости экономики города от ОАО «Карельский окатыш» — уменьшение численности занятых на ОАО «КО», перевод части производств на подряд (аутсорсинг), продление срока жизни предприятия (вовлечение новых месторождений железной руды);
- расширение производства электрических жгутов концерна РКС Electronics (новые рабочие места, дополнительные инвестиции);
- организацию лесопильного производства и привлечение инвестиций «ИКЕА гроор» на территорию округа (новые рабочие места и дополнительные инвестиции), создание фабрики по изготовлению пиломатериалов ООО «Сведвуд Карелия»;
- развитие физкультурно-оздоровительных комплексов (бассейн, биатлонно-лыжный комплекс);

- массовое жилищное строительство (начальная стадия реализации);
- перевод теплоснабжения города на биотопливо (разработка проекта).

К стратегическим важным действиям, инициированным Стратегией, можно добавить также активизацию малого и среднего бизнеса: строительство цеха по производству патронированных эмульсионных взрывчатых веществ и простейших взрывчатых веществ, строительство форелевых хозяйств, кондитерской фабрики, цеха по переработке лесных и садовых ягод и другие.

Кроме того, администрация города активно участвовала в 7 международных экономических программах и проектах Европейского Союза («Бизнес, торговля и инвестиции в Баренц-регионе», «Проект по энергосбережению», «Проект развития сетей и сырьевых ресурсов предприятий в области переработки камня», «Придорожный сервис» и др.), что позволило Костомукше повысить свой инвестиционный рейтинг. Регулярно в Костомукше проводятся Летняя музыкальная академия, Международный фестиваль камерного искусства, Республиканский фестиваль авторской песни им. С. Ожигова, Фестиваль рок-музыки «Норд-сейшн», фольклорный фестиваль «Калевала для детей», Песенный фестиваль им. В. Пялиниена, республиканский фестиваль «Кантелетар».

ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ

В разработке документа активно участвовали специалисты местной администрации, депутаты, представители бизнеса, ученые. Отвечала за разработку администрация муниципального образования (Отдел развития территории и Отдел экономики). Периодически (во время корректировки Стратегии) работает

Таблица 2.

Итоги 2010 года

Показатель	2010 г.	2010 г. к 2008 г., %	Выполнение Стратегии
Отгружено товаров и услуг, млн руб.	34681,0	123,4	+
Оборот розничной торговли, млн руб.	2827,4	110,8	+
Среднемесячная зарплата, руб.	30451,7	117	+
Ввод жилья (в год), тыс. м ²	5,1	66	–
Занятость населения (тыс. чел.)	17,74	100,2	+
Уровень безработицы, % от трудоспособного населения	1,3	76	+
Доля «Черной металлургии»: в промышленном производстве (88% в 2007 г.) / в занятости населения (28% в 2007 г.)	87,7 / 33	107 / 101,9	+
Инвестиции в основной капитал, млн руб.	1603,3	66,7	-
Численность населения, тыс. чел.	30,2	99,4	+

совет по стратегическому развитию при главе округа. В качестве внешнего консультанта выступил Институт экономики Карельского НЦ РАН.

В ходе разработки и позднее в ходе корректировки (подготовки второй редакции) было организовано публичное обсуждение в прессе, на сессиях совета, заседаниях рабочей группы, проведены социологические опросы. В местной и региональной прессе было размещено несколько материалов, в которых своим мнением о Стратегии, направлениях развития делились эксперты, депутаты, представители администрации, общественные деятели. С открытым письмом к депутатам Костомукшского городского совета обратились и ветераны, предложившие активнее вовлекать в улучшение города жителей. Дискуссия действительно началась очень предметная и конструктивная. Было проведено множество встреч. Люди не только обращались в СМИ, но и приходили на прием к депутатам, задавали вопросы и предлагали идеи на встречах с руководителями города.

На сессиях Совета неоднократно обсуждался вопрос о выполнении и корректировке Стратегии. Регулярно проводились совещания с участием первых лиц, депутатов, бизнеса, общественных организаций. Более десятка раз заседала рабочая группа. Были проведены публичные обсуждения в прессе, Интернете.

Экспертиза и защита Стратегии проходила в Совете Костомукшского округа и Правительстве Республики Карелия. Стратегия была издана в виде книги и размещена на сайте www.kostomuksha-city.ru. Были созданы компьютерные презентации, которые использовались при защите и общественных слушаниях.

После принятия Стратегии был организован мониторинг ее реализации, ответственным за выполнение которого является Отдел развития территории. Анализ и оценка реализации Стратегии отражаются в ежегодных отчетах о социально-экономическом положении округа, исполнении бюджета, публикуемых в СМИ и сети Интернет.

Приняты нормативные документы о системе планирования в муниципальном образовании: «О создании Координационного совета по обеспечению устойчивого развития КГО», «Об утверждении Порядка разработки проекта бюджета муниципального образования КГО», «О создании рабочих групп по разработке Программы продвижения территории КГО на 2010–2012 гг.», «Об утверждении Порядка разработки проекта среднесрочного финансового плана на плановый период» и др.

Р. В. Белая, М. В. Дьяконова

(Институт экономики Карельского научного центра РАН)

В. М. Пименова, П. Г. Юначев

(администрация местного самоуправления Олонецкого района)

ИСТОРИЯ СТРАТЕГИИ ОЛОНЕЦКОГО РАЙОНА

В 2003 г. при поддержке гранта программы Института «Открытое общество» «Малые города России» для муниципального образования «Олонецкий район» была разработана Стратегия социально-экономического развития на 2003–2012 гг. Подразделением, ответственным за разработку стратегии, является Институт экономики Карельского научного центра РАН (Петрозаводск). В качестве внешнего консультанта выступало Министерство экономического развития Республики Карелия. Работой над

Таким образом, Костомукша постоянно планирует будущее и совершенствует управленческие документы, определяя контуры будущего и вектор развития города в соответствии с принятым стратегическим планом. В результате стремления города стать территорией инвестиций помимо стабильно работающего градообразующего предприятия «Карельский окатыш» (достаточно успешно преодолевшего последствия глобального кризиса) появилось несколько промышленных предприятий с участием иностранного капитала (предприятия шведской IKEA, финской PKS group и др.), начал активно развиваться малый и средний бизнес. При этом развитие города связано не только с промышленными предприятиями, а также с развитием сферы услуг и приграничной торговли, форелевых хозяйств и перерабатывающих производств даров леса и сельхозпродукции. Среди стратегических объектов необходимо выделить строительство биатлонного комплекса в Костомукше, который не только создает новые рабочие места, но и улучшает имидж и привлекательность города для европейцев и россиян.

Администрация города активно участвовала в международных экономических программах и проектах Европейского Союза, что позволило Костомукше значительно повысить рейтинг инвестиционной привлекательности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мир сильно меняется. Поэтому необходимо быть креативным и всегда стремиться творить новое. Костомукша, находящаяся на границе разных экономических систем (России и ЕС), осознает это и стремится держать руку на пульсе мировой экономики. Поэтому уже в 2006 году потребовалась корректировка Стратегии развития города, поскольку целый ряд показателей, предусмотренных в ней, был в целом достигнут. В результате мониторинга и коррекции документа в 2008 году появилась новая редакция Стратегии — новый план уже до 2020 года. И сегодня идет обсуждение уже следующей редакции — глобальный кризис предъявил новые вызовы и основания необходимости изменений.

Исходя из вышеизложенного, из предложенных вариантов агрегированной оценки ближе всего к ситуации в описываемом муниципальном образовании подходит следующая: *«план оставался живым, регулярно обновлялся и дополнялся, на его основе сложилась система планирования».*

подготовкой Стратегии руководили д.э.н. Б. С. Жихаревич (Ресурсный центр по стратегическому планированию при Леонтьевском центре) и д.т.н. А. И. Шишкин (Институт экономики КарНЦ РАН). По итогам разработки Стратегии были опубликованы материалы «Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Олонецкий район». Публикация имеет статус рекомендательного документа, который неоднократно обсуждался на публичных слушаниях, на сессиях Совета депутатов

и совещаниях администрации Олонекского муниципального образования¹.

В документе представлены миссия, цели и задачи развития Олонекского района; методология и методика разработки Стратегии; подробное описание основных стратегических направлений (цели, задачи, обоснование, проблемы, состояние и перспективы развития, точки роста); сроки и этапы реализации стратегии; финансовое обеспечение и механизмы реализации Стратегии; перечень проектов и мероприятий (приоритетные проекты, перспективные мероприятия) и проекты по каждому из стратегических направлений); список лиц, входящих в Группу стратегического планирования.

При формировании Стратегии использовались институциональный подход, системный анализ, методы коммуникативного планирования и планирования с участием, технологии ОДИ (организационно-деятельных игр) Г. П. Щедровицкого.

При разработке Стратегии использовался следующий инструментарий:

- ♦ SWOT-анализ развития района;
- ♦ проведение фокус-групп с элементами ОДИ и групповой работы в рамках инновационных семинаров;
- ♦ интервьюирование руководителей предприятий;
- ♦ анкетирование населения;
- ♦ PR-акции: пропаганда в средствах массовой информации, работа с молодежью.

Методика разработки Стратегии включала несколько важных позиций, отражающих одну из стратегических целей: консолидации различных социальных групп местных сообществ. Во-первых, через средства СМИ, на открытой встрече с общественностью в администрации была представлена информация о начале работы над Стратегией развития района, высказана готовность привлечь всех желающих к разработке стратегии. Во-вторых была сформирована группа стратегического планирования. (72 чел.), в которую вошли:

- ♦ **Представители власти** (всего 19 человек) — руководители и специалисты пяти отделов администрации местного самоуправления г. Олонца (Отдел экономики, образования, культуры, Отдел семьи, материнства и детства, Юридический отдел), специалист по работе с молодежью, координатор по работе со СМИ, управляющий Олонекского волостного управления (г. Олонец), управляющие пяти поселений Олонекского района (Ильинского волостного управления (п. Ильинский), Коткозерского волостного управления, (дер. Коткозеро), Куйтежского волостного управления (дер. Куйтежа), Нурмольского волостного управления (дер. Нурмолицы), Туксинского волостного управления (дер. Тукса)).
- ♦ **Представители бизнеса:**
 - директора 10 промышленных, строительных и транспортных предприятий (ОАО «Олонецлес», ОАО «Ильинский лесозавод», ФГУ «Олонецкий лесхоз», ОАО «Олонецкий хлебозавод», ЗАО «Олонецкий молочный комбинат», Олонецкая АПМК-2, ООО «Энергетик», ЗАО «ЛДК», ЗАО «Олонецавто», ОАО «ПМК-369»);
 - руководители 9 сельскохозяйственных предприятий (ГУП РК «Совхоз Аграрный», ГУСП

РК «Племсовхоз Ильинский», ГУП РК «Совхоз Туксинский», ГУСП РК «Племсовхоз Куйтежский», ГУСП РК «Агрофирма Видлица», ГУП РК «Совхоз Мегрега», ОАО «Коткозерское», ЗАО «КОНЭ», ГУП РК «Олонецсельхозхимия»);

- директора 12 малых предприятий (ООО «Кентавр», ООО «Антарес», ООО «Евростиль», ЗАО «Экотек-Олонец», ООО «Дружба», МУП «Олонецфармация», МУП «Олонецобщепит», ОАО «Карелхлебопродукт», ЗАО «Агрокоммерц», ООО «Меридиан», ООО «Огонек», МУП «Союзпечать»), директора двух предприятий жилищно-коммунального хозяйства (МУП «Олонецкая районная электросеть» и МУП «Районное ЖЭП»).
- ♦ **Представители учреждений социальной сферы** (11 человек): председатель Олонекского спорткомитета, и. о. главврача МУ «Олонецкой ЦРБ», директор Олонекского центра занятости, специалист Управления социальной защиты населения, руководители и специалисты МУ «Комплексный центр социального обслуживания населения Олонекского района», директор Профессионального училища № 2, зам. директора по УР ПУ № 2, директор «ДМШ» г. Олонца.
- ♦ **Представители учреждений нематериального производства:** заведующий филиалом Карельского ОСБ 8628 СБ РФ, начальник УПФРФ РК в г. Олонце, руководитель казначейства по г. Олонцу, ведущий специалист райкомзема, начальник Олонекского участка Кондопожского узла связи.
- ♦ **Представители от общественных организаций** (председатель правления районного Общества инвалидов, председатель совета Олонекского потребительского общества, руководитель женского клуба «Олончанка»), экономически активное население, в том числе и безработные граждане.

В-третьих, с целью определения перспектив развития территории (включая формулировку миссии района и определение ресурсов для ее выполнения, определение стратегических направлений развития района и мер по их достижению) были организованы инновационные семинары: фокус-группы с представителями бизнес-структур, местной власти, социальной сферы, общественности. Семинар «Какие проблемы территории могут решить предприниматели района» был проведен 11 декабря 2002 г. с представителями бизнеса (руководителями предприятий). Семинар «Какие проблемы территории может решить местная власть» проводился 29 января 2003 г. с представителями местной власти. Для выявления сильных и слабых сторон состояния района участники семинаров применяли SWOT-анализ.

В-четвертых, через полуформализованное интервью с руководителями предприятий выяснялись мнение и позиции представителей бизнеса по проблемам развития местного бизнеса, его влияния на социально-экономическое развитие района и пр. Сотрудниками Института экономики КарНЦ РАН был организован и проведен опрос (полуформализованное интервью) с 22 руководителями предприятий района: МУП «Районное жилищно-эксплуатационное предприятие», ЧП «Синицкий В. И.», ЗАО «Олонец-Евразия»,

¹ Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Олонецкий район» / под ред. С. А. Гуровой. Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2003.

Олонецкого филиала ОАО «Карелхлебопродукт», профессионального училища № 2, ГУ «Олонецкий районный центр занятости населения», ОАО «Олонецкий хлебозавод», ГУП «Совхоз «Аграрный», ОАО «Коткозерское», ГУП РК «Совхоз Мегрега», ГУП «Совхоз «Тукинский», ЗАО «КОНЭ», ГУП РК «Олонецсельхозхимия», ГУСП РК «Племсовхоз «Ильинское», Внебюджетного фонда (Управление ПФ РФ в г. Олонец РК), Федерального казначейства по Олонецкому району, Олонецкого потребительского общества, филиала Карельского ОСБ № 8628/01212, ОАО «СЗТ», Муниципального унитарного предприятия.

В-пятых, с целью привлечения населения к разработке Стратегии творческим коллективом Института экономики КарНЦ РАН был проведен опрос 100 домохозяйств района (334 респондента, или 0,3% населения), из них 60% в сельской и 40% — в городской местности, по следующим проблемным блокам:

- ♦ демографическая характеристика;
- ♦ занятость (дополнительная занятость, трудовая мобильность, безработица);
- ♦ доходы и сбережения;
- ♦ расходы и потребление;
- ♦ жилищная и имущественная обеспеченность;
- ♦ услуги и потребление;
- ♦ перспективы развития территории;
- ♦ социально-экономические и политические ориентации.

Проведенный опрос населения (анкетирование) позволил изучить социально-экономическое положение населения и выявить мнение населения по вопросам перспектив развития территории.

В процессе разработки Стратегии были сформулированы миссия и цели развития района. Миссия Олонецкого района: «Олонецкая равнина — край самобытной культуры, современного образа жизни и агробизнеса». Главная цель развития района — формирование устойчивого саморазвивающегося местного сообщества на основе консолидации сил и интересов для улучшения качества жизни населения и развития экономики и культуры района.

Стратегические цели можно сгруппировать в следующие блоки:

- ♦ консолидация различных социальных групп местных сообществ на основе развития их самосознания, разработки и принятия общей системы интересов, целей, задач стратегического развития территории;
- ♦ разработка механизма привлечения внешних ресурсов для формирования привлекательного имиджа района и благоприятного инвестиционного климата;
- ♦ повышение экономической активности населения, активизация бизнес-структур, вывод местного бизнеса на региональный и межрегиональный рынки.

Для достижения целей определены **следующие задачи**:

- ♦ укрепление роли местного самоуправления как выразителя интересов населения;
- ♦ формирование системы общественного участия посредством организации местных сообществ как подсистем общества на принципах subsidiarity и сотрудничества;

- ♦ повышение эффективности производств промышленности района как основы развития местной экономики;
- ♦ формирование основы механизма согласованного и комплексного развития основных социально-экономических сфер функционирования муниципальных образований (экономика, управление, образование, культура, здравоохранение и др.);
- ♦ формирование основы долгосрочной, прозрачной для общественного контроля программы действий местной власти;
- ♦ определение места территории района в системе регионального разделения труда, нахождение его «рыночной ниши».

В качестве **приоритетов** в Стратегии определены:

- ♦ реализация наиболее проработанных мероприятий, связанных со структурными преобразованиями в местной экономике и системе управления муниципальным образованием в целом, с повышением конкурентоспособности отраслей местной экономики;
- ♦ реализация проектов и мероприятий, способствующих формированию привлекательного имиджа территории, созданию внутренних стимулов саморазвития и привлечения внешних инвестиций;
- ♦ реализация мероприятий, имеющих высокий социальный эффект для развития местного сообщества и повышения качества жизни населения.

План реализации Стратегии рассчитан на 2003—2012 гг. и предполагает два этапа: 1 этап — на 2003—2006 гг., 2 этап — на 2007—2012 гг.

На первом этапе реализации Стратегии планировалось:

- ♦ создать базовые предпосылки для преодоления проблем, препятствующих развитию территории;
- ♦ согласовать и увязать интересы участвующих сторон;
- ♦ подготовить и начать реализацию бизнес-планирования деятельности хозяйствующих субъектов;
- ♦ расставить приоритеты в сторону реализации наиболее проработанных эффективных мероприятий, связанных со структурными преобразованиями в местной экономике и системе управления муниципальным образованием;
- ♦ организовать и проработать мероприятия, имеющие высокий социальный эффект для развития местного сообщества.

На втором этапе планируются:

- ♦ реализация приоритетных мероприятий и проектов, необходимых для преодоления наиболее острых социально-экономических проблем в районе;
- ♦ осуществление приоритетных инвестиционных проектов, отличающихся высокой коммерческой и бюджетной эффективностью, которые способны сформировать инвестиционный потенциал для дальнейшего развития района.

В рамках Стратегии были разработаны целевые программы: четыре стратегических направления развития территории района на десятилетний период реализации:

- ♦ развитие успешного многоукладного агробизнеса;
- ♦ развитие эффективного лесопромышленного производства;

- ♦ возрождение самобытной культуры и развитие туризма;
- ♦ организация взаимодействия власти, общества и бизнеса.

Для каждого из направлений были обозначены задачи, обоснование выбора направления, проблемы и точки роста.

Олонецкий район относился к депрессивным районам. Учитывая этот факт, в качестве основных источников финансирования Программы развития были определены:

- ♦ средства федерального бюджета, выделяемые по линии различных федеральных программ и фондов;
- ♦ средства республиканского бюджета, выделяемые на реализацию муниципальных программ развития;
- ♦ средства иностранных и российских инвесторов;
- ♦ средства специализированных и благотворительных фондов.

Общий объем инвестиций, необходимых для реализации мероприятий, сформулированных в рамках стратегии развития, был определен в размере 117 395 000 руб. (данные по результатам анкетирования руководителей предприятий района). Из них около половины заявители проектов предполагали получить из республиканского бюджета.

В Стратегии определены следующие организационно-экономические и административно-правовые механизмы реализации:

- ♦ формирование группы стратегического планирования с целью консолидации интересов и ресурсов различных социальных групп для достижения целей стратегического развития территории района;
- ♦ организация мониторинга экономического развития и социального самочувствия населения района с целью формирования системы контроля, анализа и корректировки проектов и мероприятий в рамках социально-экономических процессов, происходящих на территории района;
- ♦ подготовка системы проектов и мероприятий для реализации стратегических направлений развития с целью определения экономического обеспечения реализации стратегических направлений МО «Олонецкий район»;
- ♦ внедрение новой системы нормативных актов о местном налогообложении, оказании коммунальных услуг, предоставлении местных льгот (по аренде), организации управленческих процессов с целью формирования адаптивной системы местного нормотворчества к условиям и особенностям хозяйствования бизнеса района;
- ♦ активизация деятельности местных органов власти посредством расширения координации деятельности с бизнесом и общественностью;
- ♦ подготовка Реестра инфраструктурных и производственных объектов района с целью повышения эффективности использования муниципального имущества и определения наиболее привлекательных производственных площадок на территории района;
- ♦ проведение инвентаризации земель района с целью выявления дополнительных источников поступления налогов.

Формирование системы сопровождения проектов и мероприятий Стратегии с целью поддержки бизнес-

проектирования предпринимателей района через формирование консалтингового отдела в администрации местного самоуправления.

В рамках стратегических направлений было запланировано выполнение конкретных мероприятий, проектов, достижение ряда поставленных целей, привязанных к задачам и целям стратегических направлений. Так, в направлении «*Развитие успешного многоукладного агробизнеса*» определена 21 номинация, в «*Развитии эффективного лесопромышленного производства*» — 8 номинаций, в «*Возрождении самобытной культуры и развитие туризма*» было запланировано 27 номинаций, в направлении «*Организация взаимодействия власти, общества и бизнеса*» — 4.

Основными приоритетными проектами были названы следующие семь:

- ♦ производство торфобрикетов для использования в котельных района и отопления частного сектора;
- ♦ создание МТС по обслуживанию сельскохозяйственных товаропроизводителей с целью создания возможности своевременного и эффективного проведения сельскохозяйственных работ для индивидуальных предпринимателей, предприятий всех форм собственности и ЛПХ;
- ♦ проект «Оланко» (Олонецкая ассоциация национального карельского образования) — широкое привлечение учащихся к изучению карельского языка, национальной культуры, промыслов и ремесел;
- ♦ реконструкция трех овощехранилищ;
- ♦ реконструкция двух животноводческих помещений и покупка оборудования;
- ♦ строительство цеха по переработке мяса;
- ♦ строительство Олонецкого филиала ОАО «Карелхлебопродукт» — мини-завода по производству комбикормов.

К крупным проектам и мероприятиям относятся следующие:

- ♦ проект «Развитие туристских маршрутов «К истокам православия», по «Олонецкому кольцу» древних деревень на побережье Ладожского озера»;
- ♦ проект «Олония — гусиная столица»;
- ♦ проект «Олонецкие игры Дедов Морозов»;
- ♦ проект «Школа Паккайне» — школа народных ремесел.

Одним из основных индикаторов реализации Стратегии выступали сроки реализации конкретных проектов и мероприятий, сроки достижения поставленных целей. Кроме того, по каждому приоритетному проекту были выделены следующие индикаторы: сроки окупаемости, прибыль, общее число рабочих мест и число вновь созданных рабочих мест.

За реализацию Стратегического плана отвечает Отдел экономики, прогнозирования и контроля администрации Олонецкого национального муниципального района. Отдел выполняет функции по вопросам прогнозирования, экономического развития района, координации хозяйственной деятельности предприятий района, разрабатывает стратегические направления развития района, организует работу по созданию и реализации планов социально-экономического развития района, участвует в формировании бюджета района.

Формальных документов о порядке мониторинга и процесса реализации Стратегии не было. Но все

программы социально-экономического развития, разработанные Отделом экономики, основывались на исходной Стратегии. Через программы социально-экономического развития в бюджет закладываются суммы, необходимые для реализации мероприятий и проектов, намеченных в Стратегии. Мониторинг программ проводится постоянно, и ход их реализации оценивается на сессиях Совета депутатов, где присутствуют и представители общественности. Кроме того, за период с 2003 г. по настоящее время Отделом экономики, прогнозирования и контроля администрации МСУ проводились учеба специалистов, семинары и совещания, публичные слушания, на которых обсуждались вопросы реализации Стратегии, выполнение мероприятий и проектов, включенных в Стратегию.

Экспертами (представителями группы стратегического планирования) дана следующая оценка реализации проектов и мероприятий Стратегии (%):

- а) выполненных и перевыполненных — 95%;
- б) близких к выполнению — 2%;
- в) невыполненных — 3%.

По мнению экспертов, воздействие Стратегии на развитие города ощущалось все годы с 2003 г. по сегодняшний день, и развитие города в значительной мере соответствовало стратегическому плану.

Ниже приведены примеры масштабных проектов, реализованных по плану:

- ♦ *Развитие объектов сельскохозяйственного производства:* в ОАО «Племенное хозяйство «Ильинское» и ОАО «Племсовхоз «Мегрега» введены в эксплуатацию животноводческие комплексы за счет собственных средств организаций до 800 голов крупного рогатого скота в каждом с доильно-молочным блоком в ОАО «Племсовхоз «Мегрега». В пос. Видлицы построен свинарник на 600 голов, восстановлен забойный цех.
- ♦ *Развитие туристской инфраструктуры:* построены и введены в действие гостевые дома в дер. Михайловское, в 2010 г. введена база отдыха на 43 места в п. Устье Видлицы, реставрирован дом Дубровиных в дер. Большая Сельга, создан в 2008 г. визит-центр «Гусиные поля» в дер. Алексала, в 9 км от г. Олонца, отремонтирован дом купца Куттуева, и на его базе создан Национальный музей им. Н. Г. Прилукина, отреставрирован Смоленский собор.
- ♦ В 2009 г. закончена реконструкция здания бывшего кинотеатра в г. Олонце, в настоящее время это культурно-развлекательный центр.
- ♦ Проект «Оланко» (Олонцевская ассоциация национального карельского образования) — широкое привлечение учащихся к изучению карельского языка, национальной культуры, промыслов и ремесел.
- ♦ Проект «Развитие туристских маршрутов “К истокам православия”, по “Олонцекому кольцу” древних деревень, на побережье Ладожского озера».
- ♦ Проект «Олония — гусиная столица».
- ♦ Проект «Олонцевские игры Дедов Морозов».
- ♦ Проект «Школа Паккайне» — школа народных ремесел.

В рамках Стратегии были разработаны 4 направления, связанные с развитием успешного многоукладного агробизнеса, эффективного лесопромышленного производства, возрождением самобытной культуры и развитием туризма, организацией взаимодействия власти, общества и бизнеса. Развитие района в направлениях, определенных Стратегией, продолжается.

Успешно развивается агробизнес. Потенциал района высок — территория занимает наиболее благоприятное положение в Республике Карелия с точки зрения развития сельскохозяйственной деятельности, но выявляется несколько проблем, препятствующих эффективному развитию сельского хозяйства. Одна из острых проблем — обеспечение денежной формы выплаты дотаций за произведенную продукцию. Суммы, выделяемые на дотации, сокращаются. *«В Минсельхозе работает эта дотация, но с каждым годом положение все ухудшается. Денежных средств недостаточно — сказался кризис. В 2010 г. на мясо не поступало дотаций, только на молоко. В этом году аналогичная ситуация, то есть суммы дотаций сокращены, хотя люди готовы работать: и содержат коров, выращивают их и сдают мясо, молоко. Это бы нужно более активно развивать, но сколько денег будет выделяться — это прерогатива республики»* (из интервью с руководителем администрации района). Что касается производства кормов, все сельскохозяйственные предприятия района обеспечиваются кормами собственного производства в полном объеме.

Еще одна проблема — обеспечение эффективного производства основных видов продукции растениеводства по всем категориям хозяйств. Стоит вопрос реализации продукции: картофеля, капусты, моркови. Так, в 2009 г. картофель реализован в объеме 1792 тонны, что составляет 60,5% к уровню 2008 г. Снижается производство овощей. В 2010 г. валовые сборы продукции растениеводства уменьшились: картофеля — на 29,4%, овощей — на 40,5%. Испытывая большие сложности в реализации растениеводческой продукции, совхозы переходят на животноводство и молочное производство. Предпринимателям из столицы республики, г. Петрозаводска, вероятно, выгоднее продавать овощи, импортированные из Голландии, Египта и других стран.

Одним из мероприятий, включенных в план стратегического планирования, является развитие перерабатывающей промышленности на базе собственных сырьевых ресурсов и содействие созданию заготовительно-сбытовых кооперативов. Вопрос остается актуальным и включен в Программу территориального развития района. Район нуждается в организации переработки, хранения овощей, грибов, ягод, но пока не нашлись желающие этим заниматься. Необходимы средства, а большинство местного населения ограничено в финансовых ресурсах. В населенных пунктах организован сбор ягод, грибов, дикорастущих растений, есть точки приема. Собранные дары лесов в основном реализуют в Санкт-Петербурге и в Финляндии. Для местного населения это обеспечение занятости, но, к сожалению, есть случаи нелегальной занятости, когда район не получает никаких налогов.

Стратегическое направление «Развитие эффективного лесопромышленного производства» не получило желаемого успешного развития. К сожалению, основное предприятие — Ильинский лесозавод — в 2010 г. работало только 4 месяца. В 2006 г. предприятие, работая стабильно, производило 82 тыс. кубометров пиломатериалов, в 2010 г. произведено 5,9 тыс. кубометров. Основные причины: не проведенная вовремя модернизация предприятия, падение мировых цен на пиломатериалы в 2007 г. и повышение тарифов на электроэнергию.

В стратегическом направлении «Возрождение самобытной культуры и развитие туризма» определены

цель до 2012 г. (создание развитой территории с самобытной культурой и развитым туристско-рекреационным комплексом) и следующие задачи:

1. Сохранение и развитие языковой национальной культуры.
2. Сохранение и развитие традиционных национальных промыслов и ремесел.
3. Развитие культурно-рекреационного туризма.
4. Развитие туристской инфраструктуры.

Район уверенно продвигается вперед, решая поставленные задачи. В июне 2004 г. Олонецкому району был присвоен статус «Олонецкий национальный муниципальный район». Огромная работа проводится в районе по возрождению самобытной культуры, сохранению языка, традиций карельского народа. Изучение родного языка осуществляется в 11 общеобразовательных учреждениях и в 13 детских садах через уроки, занятия и дополнительное образование. В учреждениях дополнительного образования дети изучают карельский язык, сочиняют музыку на стихи карельских поэтов, имеют возможность научиться играть на традиционных музыкальных инструментах — кантеле, сарви, йохикко, изучать основы карельской хореографии, обучаться прикладному творчеству: ткачеству, керамике, кузнечному делу, бересте, традиционным видам декоративно-прикладного творчества Карелии (лоскутное шитье, бисероплетение, народная кукла) и др.

С целью сохранения и развития традиционных национальных промыслов и ремесел несколько лет назад был инициирован проект для взрослого населения «Школа Паккайне в лесных поселках», который был направлен на возрождение ткацкого ремесла, поддержку занятости женщин, которые смогли бы научиться ремеслу и иметь доход от продажи изделий. Этот проект был реализован. Сейчас ткачих много, появились центры ткачества в нескольких сельских поселениях (п. Ильинском, Видлицах, Михайловском, Олонце), где работают квалифицированные руководители-инструкторы. В некоторых случаях Центр занятости берет на себя расходы по обучению населения традиционным ремеслам и промыслам, развитию занятости. Например, по обучению плетению соломкой привлекается специалист, который в одной из деревень в течение месяца-двух проводит обучение желающих. Служба занятости выделяет финансовые средства на аренду помещения, проживание и зарплату специалиста.

В 2010 г. в Олонецком национальном музее открылась новая историко-этнографическая экспозиция «Livgilaizet. Карелы-ливвики», которая знакомит с карельской культурой, историей первого карельского города Олонца. В рамках работы по сохранению культурных традиций проводятся мероприятия: клуб выходного дня «Встретимся в музее», семейные праздники «Старинная свадьба на новый лад» и «Мы родом из детства». С целью сохранения и развития национально-культурного наследия проводятся традиционные культурно-массовые мероприятия: фестиваль «Олонецкие игры Дедов Морозов», «Ладожская волна», «Сельские наигрыши», «Аунуксен кижат», День города, «Петров день», «Иванов день», «Олония — гусиная столица», Праздник косарей (соревнования), Макаровские чтения, фестиваль «Ильин день в Большой Сельге», тур-

слет «Семиозерье», фестиваль национального костюма «Ферези», проект «Мы, наш край, наша страна» (МУ «Олонецкая ЦБС»). Пользуются популярностью праздники «Гонки на Олонке», «Молочный фестиваль», проекты Олонецкого национального музея «Что деревня, то обычай» и др.

Праздник Олонецких Дедов Морозов в прошлом году был 10-м, юбилейным. По Программе территориального развития в районе пос. Видлица на одной из баз отдыха предполагается организовать Дом Паккойнена. Это будет круглогодичный туристический проект.

Ежегодно с 2000 г. проходит фестиваль карельской поэзии «Здесь родины моей начало», посвященный В. Е. Брендоеву. Фестиваль проходит в течение всего года. Это единственное в Республике Карелия многоступенчатое мероприятие по развитию языка, литературы и культуры. День родного языка отмечается 21 февраля, День Калевалы — 28 февраля.

Проводимые мероприятия способствуют туристическому имиджу района, увеличивают приток гостей и туристов. Часто район во время проведения праздников испытывает трудности с размещением приезжающих. В этом направлении активно проводится работа: строятся базы отдыха, гостевые дома, развивается туристская инфраструктура. В настоящее время *«закрепление положительной динамики развития туристской отрасли и активное привлечение инвестиций в туристскую инфраструктуру является основной задачей администрации Олонецкого национального муниципального района»* (из доклада главы района «О социально-экономическом развитии Олонецкого национального муниципального района за 2010 год и перспективе развития на 2011 год»).

На развитие туризма был направлен проект «Неаграрное развитие села», который работал с 2001 по 2010 г. Это серия обучающих семинаров, развитие гостевого бизнеса. *«Много идей. Проект закончился, но практически продолжает работать. Огни отучились, и кто-то стал заниматься гостевым бизнесом, приходят другие, обучаются. Проект катится снежным комом тихонько по району. На каждом этапе люди остаются работать в этой сфере»².*

В дер. Сярмяга планировалось создать Центр зимнего туризма. В настоящее время там построен гостевой дом (вместимость до 40 чел.), принимают туристов, организуют зимние катания на санях, снегоходах, зимнюю охоту, рыбалку. По развитию туризма в Олонецком районе администрация района разрабатывает новую программу. Планируется строить туристический комплекс на базе бывшей базы ПМК в дер. Устье-Обжанки, включая строительство небольших коттеджей.

Следующее направление Стратегии — организация взаимодействия власти, общества и бизнеса.

Точками роста формирования системы взаимодействия в Стратегии были определены:

- ♦ заинтересованность и готовность администрации местного самоуправления к формированию коммуникативных связей в местном сообществе;
- ♦ наличие активных общественных структур;
- ♦ наличие местных СМИ: газеты, радио для реализации информационной деятельности в районе.

Администрация района активно движется в этом направлении. В 2009 г. создан Общественный со-

² По материалам круглого стола с руководителями и специалистами АМС Олонецкого района, учреждений социальной сферы, бизнеса (10.06.2011).

вет, членами которого являются представители власти, бизнеса, прокуратуры. Совместно обсуждаются планы развития района. С целью установления обратной связи власти и населения, обеспечения системы общественного участия населения в процессе управления развитием территории создается сайт. Через предоставленный электронный ресурс население сможет общаться с руководителями и специалистами, знакомиться с итогами работы администрации в течение года. Планируется ввести должность специалиста по связям с общественностью, который будет обслуживать сайты. Создается система электронного документооборота (сервер закупили, подключают локальную сеть, программное обеспечение приобрели).

С 2006 г. нормативным актом Совета депутатов и администрации района Центральная библиотечная сеть (ЦБС) определена как орган для обнародования всех нормативно-правовых документов. Через ЦБС все документы направляются в библиотеки. Население имеет возможность в любой библиотеке района найти решения Сессии депутатов, распоряжения главы администрации, необходимый нормативно-правовой документ, районный, местный или федеральный.

Следует отметить, что существует проблема, связанная с сохранением библиотечной сети. Дело в том, что в настоящее время еще работает система договоров «район — поселение». *«До нового года система пока продержится, а потом неизвестно, что будет. Каждый год денег не хватает. Если поселения заберут библиотеки, то будет только выдача книг. Главы поселений считают, что библиотекари сидят и выдают книги. Но сейчас это не только книги, мы предоставляем электронные услуги... Обязательно надо обратить внимание на культуру на селе»*³.

Сложная ситуация в сфере библиотечного дела складывается не только в Олонецком районе. С закрытием или сокращением библиотек в поселениях будут сведены на нет все усилия, прилагаемые администрацией района по формированию коммуникативных связей в местном сообществе.

Нельзя не учитывать, что учреждения ЦБС проводят активную работу в направлении «Возрождение самобытной культуры и развитие туризма» в районе. Создан фонд краеведческой литературы, ведется работа по краеведческой тематике. ЦБС проводит множество мероприятий для детей, подростков, юношества по развитию интереса к истории и культуре Карелии, карельскому языку, краеведческой литературе, воспитанию любви к родному краю. В рамках библиотечно-краеведческих программ «Карелия — Родина моя» и «Мы — карелы» дети с большим интересом знакомятся с традиционным образом жизни карелов. С целью знакомства детей с творчеством карельских писателей, поэтов проводится районный конкурс детских рисунков «Здесь Родины моей начало», который пользуется большой популярностью.

В рамках празднования 360-летия Олонца была открыта медиа-галерея «Радость бытия», организованы выставки фотомастеров «Отцовский подарок» (Б. Кочнов) и «Миг, когда без слов все скажется» (Б. Ильин), книжные выставки «Олонецкие древности, или путешествие в глубь времен», «Мой народ из рода в род мастера, умельцы ладные», «И торгом своим прославили Олонец» и др.

«Книговыдача в отделе национальной и краеведческой литературы Олонецкой национальной библиотеки в 2009 г. увеличилась по сравнению с 2008 г. на 43%. Этот показатель свидетельствует о возросшем интересе со стороны руководителей учреждений, организаций, коллективов к истории создания и деятельности своего учреждения; в школах увеличилось количество уроков, связанных с региональным компонентом. Больше обращаются студенты, учащиеся старших классов при подготовке курсовых и рефератов по истории, экономике, фольклору Карелии. Возросла в связи с этим и выдача копий документов: 145 экз. против 17 экз. в прошлом году» (из доклада «О социально-экономическом развитии Олонецкого национального муниципального района за 2009 год).

ЦБС активно предлагает и поддерживает инициативы в реализации стратегического направления «Организация взаимодействия власти, общества и бизнеса». На базе МУ «Олонецкая ЦБС» создан центр социально-культурной адаптации мигрантов, оказывающий консультации в области культуры, права, психологии. Учреждения активно сотрудничают с общественными организациями (КРОО «Олонецкие карелы» и др.), организуя совместные мероприятия.

Разработанный стратегический план развития района был нацелен не только на развитие экономики, но и на развитие культуры. Учреждения культуры вносят свой ощутимый вклад в развитие района. ЦБС поддерживает, сохраняет и развивает культурную среду, без которой вряд ли можно говорить о развитии туризма в районе, а потому библиотечная система, учреждения культуры нуждаются в обязательной поддержке и развитии, особенно на уровне поселений, в такой же мере, как и малое предпринимательство, сельское хозяйство, лесопромышленный комплекс.

Конечной целью Стратегии является улучшение качества жизни населения Олонецкого района. К сожалению, в стратегии ударение было сделано в основном на экономическую составляющую, и слабо прозвучал социальный компонент. Нечетко определены показатели качества жизни населения. В этой связи разработчикам будущих стратегий и программ рекомендуется учесть показатели качества жизни, такие как обеспечение занятости населения, жилищная обеспеченность, доступность и качество транспортных, медицинских, образовательных, бытовых, культурных, социальных услуг для населения района (поддержка семей с детьми, слабозащищенных категорий населения и др.).

³ Там же.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ГОРОДЕ ПЕТРОЗАВОДСКЕ В 2000–2010 гг.

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Муниципальное образование «Петрозаводский городской округ» является административным центром Республики Карелия.

Численность населения в городе Петрозаводске в 2000 году составляла 289 тыс. чел., в 2005 г. — 287 тыс. чел., в 2010 г. — 266 тыс. чел. В столице Карелии проживает 38% населения республики.

Первые руководители муниципального образования в 2000–2010 гг.:

- ♦ 1998–2002 г. — Андрей Юрьевич Демин, в 2002 году проиграл на выборах;
- ♦ май 2002 — январь 2009 г. — Виктор Николаевич Масляков (добровольно ушел в отставку; с 2010 г. — руководитель Федерального агентства по лесному хозяйству);
- ♦ январь — июнь 2009 г. — Анатолий Иванович Булдаков, исполнявший обязанности мэра до выборов;
- ♦ с июня 2009 г. — Николай Иванович Левин, до этого — председатель Законодательного Собрания Республики Карелия.

Первые шаги по стратегическому планированию развития Петрозаводска в постсоветское время были предприняты в 1997 году С. Л. Катанандовым, который с 1991 по 1998 гг. был мэром столицы Карелии (с 1998 по 2010 гг. он был губернатором региона). Тогда совместно с экспертами «Школы культурной политики» (П. Г. Щедровицкий) и представителями Института рефлексивной психологии (С. Ю. Степанов) был разработан среднесрочный план развития города. Основная повестка дня была связана с кризисом городской промышленности. А. Ю. Демин, ставший мэром в 1998 г., также не оставил тему стратегического планирования — совместно с командой О. И. Генисареткого специалисты мэрии сделали свой проект Стратегического плана, акцент в котором был сделан на развитие системы городского управления (на основании данных разработок была существенно изменена — и весьма интересно — структура городской администрации). Однако кризисное состояние городских инфраструктур — ЖКХ и транспорта — не способствовали привлечению общественного внимания к вопросам стратегии, и на выборах 2002 года А. Ю. Демин занял лишь четвертое место.

К началу 2000-х годов стал окончательно ясен неблагоприятный прогноз по перспективам деятельности трех градообразующих предприятий города — все они перестали играть первоначальную роль в экономике города (сегодня только одно из них сохранилось как заметная экономическая единица — ЗАО «Петрозаводскмаш», в 2010 г. вошедшее в государственную корпорацию «РосАтом»). За это время стремительно рос сегмент малого и среднего бизнеса (преимущественно в сфере торговли, но не только), а также возрастала роль научных, образовательных и культурных учреждений и организаций, освоивших проектные подходы и включившихся в широкие сети контактов, в том числе международных.

ОСНОВНЫЕ СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА

«Стратегический план развития города Петрозаводска до 2010 года» разрабатывался в 2003–2004 гг, но не

был утвержден решением Петрозаводского городского Совета и остался проектом. Документ состоит из четырех блоков:

- ♦ Петрозаводск в начале XXI века (аналитические материалы) — комплексная оценка состояния экономики, социальной и политической сферы, условий жизни;
- ♦ ключевые положения Стратегического плана — анализ проблем и ресурсов стратегического развития города;
- ♦ основные проектные направления Стратегического плана развития Петрозаводска — выделено шесть ключевых проектов;
- ♦ управление реализацией Стратегического плана — сформирован перечень плановых показателей и целевых программ, а также раскрыта схема организации мониторинга реализации Стратегического плана.

Общий объем Стратегического плана — 66 страниц, включая 7 страниц приложений.

Вынесенная общая оценка состояния города: Петрозаводск является развивающейся территорией, но это развитие происходит медленно, неравномерно и неустойчиво, по принципу «где густо, а где пусто». Сложившиеся экономические приоритеты развития Петрозаводска — промышленные и торговые. Для того чтобы город начал развиваться быстрее, необходимо искать новые экономические приоритеты.

Немалый потенциал города сосредоточен в гуманитарной (то есть в социальной и общественной) сфере, однако сложившаяся «бюджетная» система ее развития себя исчерпывает. Необходимо выходить на новый уровень партнерства власти, бизнеса и общества, который способствовал бы сохранению и развитию конкурентных позиций города в социальной и общественной сферах.

Основные проблемы стратегического развития города:

- ♦ низкий уровень жизни горожан;
- ♦ слабая система партнерства и консолидации усилий уровней власти и городских сообществ;
- ♦ низкая инвестиционная привлекательность и конкурентоспособность петрозаводских товаров и услуг на межрегиональных и международных рынках.

Основные ресурсы стратегического развития города:

- ♦ активная позиция местного самоуправления;
- ♦ природные ресурсы Карелии;
- ♦ накопленные конкурентные преимущества в гуманитарной сфере;
- ♦ сформированность ряда элементов современной постиндустриальной экономики;
- ♦ активные контакты с Северной Европой.

Миссия Петрозаводска — создавать, закреплять и продвигать в Россию формирующиеся высокие северо-европейские стандарты качества жизни людей и эффективной экономики города.

Цели Стратегического плана:

- 1) снижение бедности и повышение уровня жизни петрозаводчан;

- 2) согласование интересов городских сообществ и консолидация их усилий по стратегическому развитию города;
- 3) увеличение капитализации территории города, отдельных отраслей, предприятий и фирм;
- 4) активное участие в процессах североευропейской интеграции;
- 5) формирование и укрепление современного многофункционального статуса и имиджа Петрозаводска.

В Стратегическом плане раскрыты *три базовых сценария* развития:

- 1) *Ресурсно-сырьевой сценарий*, при котором Республика Карелия и г. Петрозаводск как столица развиваются как территории, характеризующиеся ресурсно-сырьевой специализацией на российском и международных рынках.
- 2) *Индустриально-транспортный сценарий*, при котором г. Петрозаводск становится зоной интереса североευропейских государств как территория для размещения производств, «невыгодных» Европе по экологическим или иным соображениям.
- 3) *Инновационный сценарий*, при котором г. Петрозаводск активно включается в систему международного и межрегионального разделения труда с учетом заявленных собственных приоритетов и интересов.

Проектные направления стратегического развития Петрозаводска:

1. Развитие жилищного строительства.
2. «Новая экономика» города.
3. Развитие «человеческого капитала».
4. Город для горожан.
5. Город и бизнес.
6. Университетский и молодежный город.
7. Развитие системы местного самоуправления.

В качестве *совместных приоритетных направлений* деятельности Правительства Республики Карелия и администрации Петрозаводска на территории города были утверждены:

- ♦ развитие общественного транспорта;
- ♦ программа «Чистая вода»;
- ♦ поддержка системы инновационного образования;
- ♦ увеличение доступности жилищного строительства;
- ♦ развитие инфраструктуры физкультуры и спорта.

Образ «Петрозаводск в 2010 году»:

- ♦ удобный для жизни город с эффективной экономикой и растущим качеством жизни населения;
- ♦ один из постиндустриальных, инновационных и гуманитарных центров России, активно продвигающий произведенные на его территории товары, технологии и бренды;
- ♦ город с широким спектром эффективных партнерских отношений с городами и регионами Севернй Европы.

Пространственным аспектам посвящен отдельный подраздел, в котором описывается современное состояние пространственного развития города, а также его перспективы.

Раскрыты механизмы и инструменты реализации намеченных проектов, в рамках каждого проекта дан перечень целевых и ведомственных программ, однако не указаны механизм и источники их финансирования.

Четко прописаны ключевые количественные и качественные показатели успешной реализации Стратегического плана.

СВЕДЕНИЯ О ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ

Координатором разработки стратегии было назначено специально созданное в 2003 году подразделение — **Центр перспективного планирования** аппарата администрации г. **Петрозаводска**. Институт экономики Карельского научного центра РАН выступал в качестве внешнего разработчика.

В рамках разработки Стратегии было создано несколько структур стратегического планирования, отвечающих за разные направления:

1. Координационный совет по разработке Стратегии развития города, объединяющий ключевые для разработки и реализации Стратегии общественные силы, утверждающий основные параметры разработки.
2. Аналитический (затем преобразован в Проектный, а после разработки — в Экспертный) совет, который объединял непосредственно разработчиков Стратегии и представителей мэрии, решал текущие организационные и внутрикомандные задачи.
3. Центр перспективного планирования, выполняющий функции организатора основных мероприятий, проектировщика организации работы, отвечающий за ее идеологическое и содержательное качество.
4. Временные творческие группы, решающие конкретные содержательные задачи на разных этапах работы.

Решение о необходимости разворачивания стратегического планирования было принято главой самоуправления г. Петрозаводска Виктором Масляковым в дни 300-летия города, которое отмечалось в июне 2003 года. 18 сентября 2003 года им было подписано распоряжение о разработке Стратегического плана развития города до 2010 года. Несколько ранее, 20 августа 2003 года, приступил к работе Центр перспективного планирования аппарата администрации города, которому было поручено координировать разработку Стратегического плана. 25 сентября 2003 года состоялся первый Координационный совет по разработке Стратегического плана развития города, в который вошли представители общественных организаций, бизнеса, науки, федерального и республиканского уровня власти, депутаты (стенограмма данного заседания имеется на сайте мэрии). Одновременно в конце сентября 2003 года приступил к работе Аналитический совет, в который вошли представители администрации Петрозаводска, Карельского научного центра РАН и ряд других экспертов.

На первом этапе работы, в сентябре-ноябре 2003 года, было проведено около 20 аналитических семинаров с экспертами и подразделениями администрации города (всего приняли участие около 70 человек), а также организован городской социологический опрос (475 горожан по репрезентативной половозрастной выборке). Результатом данной работы стали аналитический текст «Петрозаводск в начале XXI века» объемом около 100 страниц и соответствующая электронная презентация.

В конце ноября состоялось второе заседание Координационного совета, на котором были представлены полученные аналитические материалы. После этого в декабре 2003 года — феврале 2004 года состоялось 16 презентаций и обсуждений аналитических материалов «Петрозаводск в начале XXI века» среди представи-

телей самых разнообразных городских сообществ. Все-го на данном этапе было вовлечено около 300 человек.

В феврале 2004 года Аналитический совет был преобразован в Проектный совет, в котором был повышен уровень участия со стороны администрации города (в его состав вошли все заместители мэра). В марте 2004 года на заседаниях Проектного совета с привлечением представителей ряда городских сообществ обсуждался список необходимых проектных направлений.

В апреле-мае 2004 года было проведено 3 семинара с группами разработчиков ряда целевых городских целевых программ. Тогда же в данную работу включилось Министерство экономического развития Карелии, на базе которого было организовано пять тематических круглых столов. Параллельно «мозговым центром» работы (в него входили представители Карельского научного центра РАН под руководством председателя президиума, члена-корреспондента РАН А. Ф. Титова и директора карельского Института экономики А. И. Шишкина, а также представители администрации города) велась подготовка первой версии текста проекта Стратегического плана.

Текст был готов к началу июня 2004 года, после чего состоялось его представление на третьем заседании Координационного совета. Глава самоуправления подписал распоряжение об организации до 1 октября 2004 года широкого обсуждения, текст был размещен на сайте администрации города, была издана брошюра с тезисами проекта Стратегического плана. Кульминацией данного этапа стало состоявшееся в Национальном театре Карелии 31 августа 2004 года открытое заседание Правительства Республики Карелия, посвященное рассмотрению проекта Стратегического плана. По результатам заседания было издано распоряжение № 404р-П Правительства Карелии от 01.09.2004, в котором определены совместные приоритетные направления деятельности Правительства Республики Карелия и администрации Петрозаводска на территории города.

Заседание Правительства стало началом следующего этапа, в котором основное обсуждение было сосредоточено вокруг механизмов реализации Стратегического плана. Доработанный текст проекта, в котором представлены предложения по системе реализации, появился в открытом доступе в начале октября 2004 года, тогда же начались консультации с депутатами Петрозаводского городского Совета.

21 января 2005 года состоялись открытые слушания Петрозаводского городского Совета проекта Стратегического плана развития г. Петрозаводска до 2010 года, на которых проект в целом был одобрен, а высказанные замечания учтены в последней версии текста, подготовленной к 10 февраля 2005 года.

17 февраля 2005 года на заседании Городского хозяйственного актива (объединил 250 представителей различных городских сообществ) проект документа был одобрен.

6 июня 2005 года депутаты Петрозаводского городского Совета на внеочередной сессии не приняли проект Стратегического плана, рекомендовав вынести его на плановую сессию, однако на плановой сессии 28 сентября 2005 года он также был снят с рассмотрения (без объяснений), хотя и получил поддержку двух постоянных депутатских комиссий. Больше План на сессию депутатов городского Совета в условиях приближающихся выборов мэра города (осень 2006 года) не выносился.

В октябре 2005 года издана книга «Стратегический план развития города Петрозаводска до 2010 года», со-

стоялись ее презентации на крупных российских конференциях: «Стратегическое планирование в городах и регионах России: измеряя результаты» (Санкт-Петербург) и «Российские города в XXI веке» (Москва).

Всего в рамках подготовки проекта Стратегического плана развития Петрозаводска до 2010 года было организовано более 50 различных мероприятий, в которых участвовали более 800 человек, а также активно использовались СМИ и Интернет. Кроме того, было сделано 5 компьютерных презентаций.

Как документ после завершения разработки в начале 2005 года Стратегический план не обновлялся.

СВЕДЕНИЯ О МОНИТОРИНГЕ И ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА, ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ

В конце 2004 года Проектный совет был преобразован в Экспертный, целью которого была экспертиза проектов городских целевых программ, концепций и отдельных проектов, список которых разработан в рамках Стратегического плана. До осени 2005 года было рассмотрено 13 проектов, в том числе проекты городских целевых программ «Молодой семье — доступное жилье» (принята Петрозаводским городским Советом), «Жилище» (принята Петрозаводским городским Советом), «Развитие муниципального общественного транспорта». 28 октября 2005 года издано распоряжение № 533-р главы самоуправления города Петрозаводска «Об утверждении графика рассмотрения экспертным советом городских целевых программ и проектов на период с октября 2005 г. по март 2006 г.», в который включено 18 проектов городских целевых программ и концепций, в том числе программы развития физической культуры и спорта до 2010 года, концепции «Здоровый город — здоровая семья», программы газификации Петрозаводска до 2010 года, программы энергосбережения по г. Петрозаводску до 2010 года. Деятельность Экспертного совета продолжалась до лета 2006 года, на трех заседаниях было рассмотрено еще шесть проектов.

Последние муниципальные целевые программы, ссылающиеся на Стратегический план развития Петрозаводска до 2010 года, были разработаны и утверждены в 2008 году. Всего из запланированных в Стратегическом плане 42 программ и проектов были разработаны и начали действовать 30. Также необходимо отметить, что до 2008 года постоянно совершенствовался сам механизм разработки и реализации муниципальных целевых программ.

В 2005 г. Центр перспективного планирования был расширен и преобразован в Управление стратегического развития и общественных связей, в его функции были включены координация и мониторинг реализации Стратегического плана. Также с 2005 года был создан механизм создания ежегодного Перспективного плана деятельности администрации Петрозаводска (также входит в функционал Управления стратегического развития и общественных связей), включающего в себя в том числе и реализацию Стратегического плана.

Осенью 2005 г. началась разработка Генерального плана развития Петрозаводска до 2025 года, затем переросшая в разработку Правил застройки городских территорий. Данный документ (Генплан) разрабатывался институтом «Ленгипрогор» и в существенной степени опирался на Стратегический план развития города. Генеральный план развития Петрозаводска

после многочисленных дискуссий был принят весной 2008 года; Правила застройки — в 2009 г.

До 2008 года включительно Министерство экономического развития Карелии осуществляло мониторинг реализации распоряжения № 404р-П Правительства Карелии от 01.09.2004 «О реализации Стратегического плана развития Петрозаводска до 2010 года».

СВЕДЕНИЯ О РЕЗУЛЬТАТАХ РЕАЛИЗАЦИИ НА 2010 ГОД

Критерием успеха стратегического развития города к 2010 году должны были стать:

- 1) повышение объемов жилищного строительства к 2010 году до 100 тыс. м² в год, введение к 2010 году 440 тыс. м²;
- 2) рост численности трудоспособных горожан, занятых в малом бизнесе, до 40% от общей численности экономически активного населения;
- 3) рост среднедушевых доходов населения в два раза (с учетом инфляции);
- 4) рост валового территориального продукта в два раза;
- 5) рост инвестиций в городскую экономику в три раза;
- 6) увеличение объема благотворительности и попечительства со стороны действующего на территории Петрозаводска бизнеса до 50 млн руб. в год (примерно в 10 раз);
- 7) увеличение объема привлеченных социальной сферой города внебюджетных средств до 150 млн руб. в год (примерно в 5 раз);
- 8) строительство и пуск мусороперерабатывающего завода;
- 9) строительство и пуск второго блока очистных сооружений «Водоканала»;
- 10) «замыкание» схемы газоснабжения города (строительство газопровода ОТЗ-1 — «Славмо»);
- 11) строительство нового троллейбусного «кольца»: Центр — Перевалка — Древянка — Кукковка — Ключевая;
- 12) установка в городе 50 новых детских площадок;
- 13) повышение туристического потока в город в 5 раз;
- 14) рост уровня доверия местным властям со стороны населения до 50% (сейчас 20%), уровня доверия бизнесу — до 40% (сейчас 10%).

По итогам 2010 года *достижение намеченных показателей* составило:

- а) выполненных и перевыполненных — 22% (п. 4, 9, 12);
- б) близких к выполнению (недовыполнение в пределах 10% планового интервала) — 28% (п. 1, 2, 5, 11);
- в) невыполненных — 50%;
- г) неадекватных и неизмеримых — 0%.

В целом воздействие Стратегического плана на развитие города ощущалось около трех-четырех лет (2005 — 2008 гг.).

ИТОГОВАЯ ОЦЕНКА

В первую очередь разработанный Стратегический план хорошо выполнил рефлексивную роль: в рамках проделанной работы удалось уловить и представить те изменения, которые произошли и начали происходить по сравнению с 80-ми и 90-ми годами в социально-экономической ситуации Петрозаводска в начале 2000-х годов. Об этом говорило искреннее внимание,

с которым различные городские сообщества встречали первый круг презентаций — аналитические материалы «Петрозаводск в начале XXI века». Достаточно адекватными и добротными кажутся и поставленные в Стратегическом плане цели. На наш взгляд, остаются актуальными и проведенные тогда поиски нового позиционирования города как центра северо-европейской территории, как гуманитарного центра и как центра туристического региона. Также немаловажно, что удалось удержать интерес сообществ к процессу стратегического планирования — эстафету у Стратегического плана подхватила разработка Генерального плана развития города.

С другой стороны, в «реализационной» части Плану не хватило «топовых» проектов, то есть нахождения и сосредоточения на двух-трех новых объектах, которые могли бы сыграть роль его «визитных карточек». Так, построенная вторая очередь водоочистных сооружений — это еще советский проект; существенное развитие системы троллейбусных маршрутов (на полную реализацию намеченного необходимо еще 1,5 года) — шаг заметный, но очень «внутренний», не несущий в себе нагрузки нового позиционирования города; запланированное строительство завода по производству уникальных ОСВ-плит, призванное поддерживать и олицетворять поворот к «северо-европейской модели расселения» (акценту на строительство индивидуальных домов), на четыре года приостановилось и завершается только в 2011 году. Еще один крупный проект, реализованный в эти годы и, на наш взгляд, самый стратегически успешный, — практически полный перевод жилищно-коммунальной инфраструктуры в частное управление (в том числе приход в город «Российских коммунальных систем») — остается одним из самых неоднозначно оцениваемых городскими сообществами.

В определенной степени нас постигло некоторое разочарование в развитии северо-европейских экономических контактов — интерес наших потенциальных финских партнеров оказался захвачен Санкт-Петербургом, и даже для наших ближайших соседей — областей Восточной Финляндии — «карельское» (и, соответственно, петрозаводское) направление не стало приоритетным (впрочем, это не мешает развивать научные, культурные и общественные связи).

Оценивая судьбу Стратегического плана развития Петрозаводска до 2010 года, нельзя не сказать и о политическом факторе — к 2006 году разногласия в подходах к управлению между муниципальным и региональным уровнями власти приобрели зримые формы, которые в конце концов и привели к досрочной отставке мэра В. Н. Маслякова в начале 2009 года и губернатора С. Л. Катанандова — в середине 2010 года.

И все же историю с разработкой и реализацией Стратегического плана развития Петрозаводска до 2010 года необходимо считать стратегически успешной. В том числе потому, что этот опыт способен существенно помочь при разработке следующего Плана, о которой объявила новая городская администрация в начале 2011 года. И чтобы данное утверждение не было голословным, рискну обозначить возможные точки подобной преемственности:

- ♦ городу необходимо проектирование и строительство ультрасовременного туристического объекта, который воплощал бы потенциал привлекательности города и региона в глобальном масштабе (предварительные разработки тематического содержания подобного объекта подготовлены);

- ♦ сохраняющийся гуманитарный потенциал Петрозаводска (проявлением которого является высокая концентрация современных научных, культурных и образовательных учреждений) необходимо воплотить в своеобразную «фабрику событий» межрегионального, национального или международного масштаба, что создаст новую модель открытости и разноплановой туристической привлекательности города;
- ♦ необходимо искать пути сближения приоритетов деятельности учреждений высшего образования Петрозаводска (в первую очередь ПетрГУ) со спе-

циализацией научных учреждений (Карельского научного центра РАН), что повысит вероятность включения в федеральные инвестиционные проекты; ключевой содержательной областью для подобного сближения могли бы выступить эколого-биологические науки;

- ♦ при развитии городских инфраструктур необходимо ориентироваться на создание условий для ускоренной коттеджной застройки, что повысит привлекательность города как для жителей, так и для потенциальных мигрантов.

А. Р. Батчаев, Б. С. Жихаревич
(МЦСЭИ «Леонтьевский центр»)

ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ (ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА 1995–2011 гг.)

Планирование считалось неотъемлемым атрибутом социалистической экономики, соответственно, модели, методы, технологии планирования были в центре внимания. Огромные научные институты создавали системы моделей оптимального планирования развития народного хозяйства, межотраслевые межрегиональные модели, позволяющие прогнозировать и взаимоувязывать перспективы развития отраслей и регионов, расчетные алгоритмы. Расцвет этой школы пришелся на 1970-е годы, когда казалось, что достаточно добавить немного вычислительной мощности компьютерам, слегка уточнить исходную информацию, учесть еще несколько факторов-переменных в моделях, и удастся создать отличный план, реализация которого обеспечит успех социалистической экономики. Однако этим надеждам не суждено было сбыться. Крах экономики СССР стал крахом и плановой экономики как идеологии, и планирования как базисного института социалистической системы хозяйствования. Три предпосылки, хоть как-то позволявшие рассчитывать на практическое применение моделей оптимального планирования, — концентрация ресурсов развития в руках государства, административные рычаги получения исходной информации и наличие мощного единого субъекта планирования — исчезли в начале 1990-х годов.

После недолгого периода упований на всеилые рынка возобновились поиски баланса рыночного и планового регулирования. Примером стало стратегическое планирование, широко распространившееся на региональный и муниципальный уровни как в Северной Америке, так и в Европе с 1980-х годов.

Идеология стратегического планирования коренным образом отличается от идеологии директивного планирования. Здесь в основе лежит процесс коммуникаций между реальными носителями интересов, так называемыми «стейкхолдерами», и поиска консенсуса по поводу основных целей и направлений развития города. Место формальных математических расчетов и оптимизационных моделей при этом занимают социопсихологические методы организации коллективной исследовательской деятельности, позволяющие организовывать креативные дискуссии и вырабатывать консенсус. А итоговый плановый документ превращается из толстого тома с набором табличек с количественными плановыми показателями в короткий яркий текст, фиксирующий основные договоренности стейкхолдеров и используемый не только для выстраивания стратегического управления, но и для маркетинга территории,

привлечения инвестиций, брендинга. Такое планирование получило название «коммуникативного».

1. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН САНКТ-ПЕТЕРБУРГА (1997)

Первым полномасштабным опытом применения коммуникативного территориального планирования в России стала разработка Стратегического плана Санкт-Петербурга, проходившая в 1996–1997 гг. при методическом руководстве Леонтьевского центра. Тогда был создан стандарт для первой волны российских стратегий путем синтеза европейской и американской практик, проверявшихся российскими реалиями. Базовой стала Барселонская модель, где стратегическое планирование в таком понимании началось в 1988 г. с создания Ассоциации стратегического планирования и успешно продолжается по сей день.

Акцент был сделан на двух аспектах. Во-первых, отказ от традиционной для советского планирования количественной детализации и комплексности в пользу концентрации на главном для выживания, адаптации и устойчивого развития города в конкурентной рыночной среде, что обусловило внимание к таким аспектам, как выбор целей и ориентиров, прорисовка желаемого будущего города, определение стратегии и направлений развития, обеспечивающих конкурентоспособность территории в целом как места для жизни, хозяйственной деятельности и временного пребывания.

Во-вторых, включение в процесс планирования стейкхолдеров и организация поиска договоренности между ними по поводу будущего города в рамках многостороннего и конструктивного диалога бизнеса, власти и общества. Для формирования плана была образована специальная организационная структура, опирающаяся на 14 тематических комиссий. В состав комиссий входили сотрудники городской администрации, представители бизнеса, научных институтов и общественных организаций. За время подготовки Стратегического плана Проектным бюро, созданным на базе Леонтьевского центра, было проведено три репрезентативных опроса горожан, более 50 совещаний, 15 открытых заседаний тематических комиссий и Экспертного совета, три общегородские конференции, в которых приняли участие почти две тысячи человек. Постоянно действовал и обновлялся интернет-сайт проекта.

План содержал минимум количественных ориентиров — около десяти интегральных показателей. Срок

действия плана определен не был, так как предполагалась его регулярная актуализация. В качестве первого временного рубежа был обозначен 2003 год — год трехсотлетия Санкт-Петербурга. Стратегический план Санкт-Петербурга не имел статуса правового акта, а был принят в форме договора общественного согласия, под ним подписались 144 члена специально созданного Генерального совета, который возглавлял губернатор города В. А. Яковлев.

Надо отметить, что подготовка к работе над Стратегическим планом стартовала еще в 1995 г., когда начались переговоры с Всемирным банком, был выпущен документ «Стратегия Санкт-Петербурга: приглашение к дискуссии», шло изучение зарубежного опыта. Тогда мэром был А. А. Собчак, а финансово-экономический блок возглавлял А. Л. Кудрин. Но плоды их усилий пожинал уже В. А. Яковлев, который сумел оценить политическую значимость проекта создания Стратегического плана, стал его заинтересованным сторонником и пропагандистом, лично принимал участие во всех заседаниях Генерального совета и конференциях — ключевых мероприятиях периода разработки, и впоследствии даже защитил диссертацию по проблемам стратегического управления мегаполисами.

В 2002 году были подведены итоги пяти лет реализации Стратегического плана Санкт-Петербурга, которые показали, что 75% намеченных планом мер достаточно успешно реализуются. Создание Стратегического плана принесло безусловные выгоды городу: план улучшил деловой имидж Санкт-Петербурга, способствовал получению городом ряда кредитов Всемирного банка и грантов технической помощи; план изменил культуру управления, помог создать пространство для открытых дискуссий власти и общества по вопросам стратегической значимости; план определил направления, которых стремились придерживаться и администрация города, и ее основные партнеры и которые воплотились в реальных масштабных проектах (строительство кольцевой автодороги, развитие Большого порта Санкт-Петербурга, реконструкция исторического центра, подготовка к трехсотлетию города и др.).

Под влиянием опыта Санкт-Петербурга и других факторов в 1997–2002 годах начали широко создаваться стратегические планы для городов и регионов. Происходило это без централизованного регулирования и вне единых нормативно-правовых рамок, что было вполне в духе периода быстрых реформ.

2. КОНЦЕПЦИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА ДО 2025 г.

С 2000 года в политической системе и экономике России начинают происходить значительные изменения, связанные с именем В. В. Путина, избранного в марте 2000 года на внеочередных выборах Президентом России. Страна вступила в фазу устойчивого роста экономики и уровня жизни населения. Изменения политической и социально-экономической ситуации, произошедшие в течение 2000–2001 годов, потребовали обновления системы программно-плановых документов, содержащих цели, задачи и направления развития Санкт-Петербурга. В связи с этим в 2002 году начинается работа по синхронной подготовке долгосрочной Концепции социально-экономического развития и нового Генерального плана Санкт-Петербурга. Концепция должна прийти на смену Стратегическому плану Санкт-Петербурга, принятому в декабре 1997 г., а Генеральный план призван заменить одноименный

документ, разработанный в отношении Ленинграда и Ленинградской области на период до 2005 г. и одобренный постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР от 05.12.1987 № 1387.

Общие подходы к организации данной работы были регламентированы распоряжением администрации Санкт-Петербурга от 19.08.2002 № 1502-ра «Об организации деятельности по разработке прогноза и Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга на долгосрочную перспективу, а также обоснования положений нового Генерального плана кроме долгосрочного прогноза использовались результаты масштабной работы по определению социально-экономических предпосылок градостроительного развития Санкт-Петербурга. Таким образом, впервые в новейшей истории Северной столицы разработка двух важнейших документов социально-экономического и градостроительного планирования велась в синхронном режиме с использованием согласованных организационно-методических подходов и единой информационно-аналитической основы.

Необходимость разработки долгосрочной Концепции помимо изменений политического и макроэкономического характера определялась тем, что значительная часть задач и мер Стратегического плана к 2002 году оказалась выполненной. Кроме этого, Стратегический план разрабатывался в 1996–1997 годах в условиях, когда в качестве актуальных рассматривались вопросы стабилизации обстановки, недопущения дальнейшего спада экономики и падения уровня жизни населения. С изменением социально-экономической ситуации городу требовался новый документ долгосрочного планирования.

Подготовка проекта долгосрочной Концепции завершилась во второй половине 2003 года. К этому моменту также были готовы долгосрочный прогноз и основные положения концепции Генерального плана Санкт-Петербурга. Данные документы были согласованы органами государственной власти Санкт-Петербурга и прошли процедуру общественных обсуждений. Позднее они рассматривались и были одобрены на заседаниях городского Правительства. По содержанию Концепция включала стратегический анализ внешних и внутренних факторов развития Санкт-Петербурга, систему представлений о его стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей, а также прогноз основных параметров развития города. В силу ряда организационных причин Концепция не получила статуса правового акта (то есть не была утверждена решением Правительства Санкт-Петербурга, утверждение состоялось только в июле 2007 г.). Тем не менее, и Концепция, и прогноз использовались в повседневной работе органов государственной власти, научного и экспертного сообщества Санкт-Петербурга. Напомним, что и Стратегический план Санкт-Петербурга не имел статуса правового акта, а был принят в форме договора общественного согласия, что несколько не принижает его значения.

3. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА (2003–2007 гг.)

Осенью 2003 г. губернатором Санкт-Петербурга была избрана В. И. Матвиенко. После формирования нового состава городского Правительства началась работа по усилению плановых подходов в управлении развитием

Санкт-Петербурга. Инициатором, идеологом и «мотором» этой работы стал новый руководитель городского комитета, отвечающего за экономическое развитие, — молодой и амбициозный В. В. Бланк, выпускник технического вуза, имеющий опыт работы на должности вице-губернатора Псковской области и в бизнесе. Он решил создать стройную систему **государственного** планирования, включающую несколько взаимосвязанных программно-плановых документов, определяющих количественные параметры развития города в долго-, средне- и краткосрочной перспективе. Задача крайне актуальная, учитывая весьма слабый уровень взаимной увязки и согласованности программно-плановых документов, принятых в 1990-е годы и в большинстве своем оставшихся невыполненными. Но реальная ли?

Первым результатом работы по усилению плановых подходов явилось Положение об организации деятельности исполнительных органов власти Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования (утверждено постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16.03.2004 № 402). Положение определило государственное планирование как комплекс мероприятий, направленный на разработку, принятие и выполнение программно-плановых правовых актов в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития Санкт-Петербурга. План становится правовым актом (как и во времена СССР).

Система государственного планирования включала документы долго- (10–20 лет), средне- (3–5 лет) и краткосрочного (1 год) характера. К первой группе относились: Концепция, Генеральный план, Стратегический план, Реестр государственных функций, Основные направления деятельности исполнительных органов государственной власти, в том числе Перечень стандартов проживания. Изменилась трактовка Стратегического плана: теперь считалось, что это не один документ, а целая система правовых актов, состоящая из Основных направлений деятельности исполнительных органов государственной власти, Генерального плана и Реестра государственных функций. Вторую группу документов (среднесрочное планирование) составили: Программа социально-экономического развития, Перспективный финансовый план и Балансы ресурсной обеспеченности стандартов проживания. К документам краткосрочного характера относились Бюджет и Ежегодное послание губернатора Законодательному Собранию. Специфика подхода ярко сконцентрировалась в так называемых Стандартах проживания в Санкт-Петербурге. По замыслу, в них должны быть качественно охарактеризованы и количественно зафиксированы детальные обязательства власти перед жителями в виде нормативов, например, таких как предельно допустимое время прибытия «скорой помощи» по вызову. Количество стандартов приближалось к тысяче.

Возникшая система планирования получилась громоздкой и внутренне противоречивой. Трудности с ее воплощением на практике возникли сразу после принятия. В 2004 году началась работа по подготовке Программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005–2007 годы, Временного перечня стандартов проживания, Целей, задач, основных мероприятий и показателей эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, направленных на обеспечение нормативов стандартов проживания. Согласно первоначальным представлениям, Программа на 2005–2007 годы виделась как объемный документ, содержащий развернутый анализ ситуа-

ции, итогов, тенденций, проблем и перспектив развития, изложение основных целей и задач, средств их достижения и ожидаемых результатов. Например, только раздел о средствах достижения целей содержал описание 22-х государственных политик (от демографической до тарифной).

Однако такую Программу оказалось крайне трудно согласовать со всеми заинтересованными органами государственной власти Санкт-Петербурга, включая депутатов Законодательного Собрания. В итоге она подверглась решительным сокращениям и была представлена на рассмотрение городского Правительства и утверждение депутатского корпуса в виде очень краткого документа (5 страниц). В нем содержалась формулировка главной цели, задач, целевых ориентиров и их значений. В процессе доработки срок реализации Программы был продлен на 1 год (до 2008 года).

Одновременно с Программой Правительство Санкт-Петербурга рассмотрело и утвердило целый комплект планово-прогнозных документов: Прогноз основных показателей развития до 2008 года, Перечень задач, целевых ориентиров социально-экономического развития, Временный перечень стандартов проживания, Перечень исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, ответственных за обеспечение нормативов стандартов проживания и разработку балансов ресурсной обеспеченности стандартов проживания. Программа социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005–2008 годы была утверждена Законом Санкт-Петербурга от 15.11.2005 № 584-83. В декабре 2005 г. Законом Санкт-Петербурга утверждается Генеральный план.

В 2006 г. В. В. Бланк ушел на повышение в Москву, оставив систему планирования, закрепленную в петербургских нормативных документах, но явно нереалистичную, мало приспособленную для реализации на практике. Кроме того, она была слабо увязана с основными направлениями административной, бюджетной и иных реформ, реализуемых на основании программ, принятых на федеральном уровне.

В связи с этим уже в 2006 г. началась работа по модификации системы государственного планирования, а также по актуализации долгосрочной Концепции и приданию ей статуса правового акта. В итоге система государственного планирования претерпела значительные изменения в сторону упрощения и большей адаптации к существующим реалиям, что было нормативно закреплено утверждением Концепции и нового положения о государственном планировании (постановления Правительства Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 884 и № 885). Состав документов системы планирования сократился до пяти. Два из них (Концепция и Генеральный план) принимаются на долгосрочный период, два других (Программа и Закон о бюджете) — на среднесрочный, и один (Ежегодное послание губернатора Законодательному Собранию) — на краткосрочный. Логическим дополнением этих документов становятся Задачи социально-экономического развития и Стандарты проживания в Санкт-Петербурге на 2008–2011 годы (утверждены постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 25.12.2007 № 1659).

Все указанные выше документы по идее должны быть увязаны между собой по целям, задачам, показателям и механизмам реализации. Например, положения Концепции служат основой для формулирования целей и задач Программы. В свою очередь,

Программа является основой для составления задач социально-экономического развития и стандартов проживания. Выполнение положений Программы обеспечивается путем разработки и последующего выполнения Плана мероприятий, направленных на ее реализацию. Кроме этого, ведется регулярный мониторинг хода выполнения Программы, задач и стандартов проживания.

Даже после названных модификаций сформировавшаяся в 2004–2007 гг. в Санкт-Петербурге схема планирования несет на себе «родимые пятна социализма» — работа по планированию и отчетности во многом становится самоцелью, занимая существенную часть рабочего времени чиновников. При этом обоснованность количественных показателей остается сомнительной: экономико-математические методы и модели почти не используются, прогнозирование сводится к экстраполяции практически без учета взаимозависимости прогнозируемых показателей, связь мероприятий с целями далеко не очевидна. В то же время планирование (как и парламент) перестает быть «местом для дискуссий», формализуется и минимизируется диалог с общественностью и стейкхолдерами.

Одновременно с федерального уровня начинаются попытки формализовать и унифицировать системы социально-экономического планирования на региональном уровне. Однако Санкт-Петербург позволяет себе не прислушиваться к федеральным рекомендациям. Применяемые в Санкт-Петербурге подходы к составлению Концепции и Программы не соответствуют требованиям, предъявляемым к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (утверждены приказом Министерства регионального развития России от 27.02.2007 № 14) и параметрам типового макета программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (утверждены приказом Минэкономразвития России от 17.06.2002 № 170).

4. ПОПЫТКИ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ (2007–2011 гг.)

В связи с выполнением Программы социально-экономического развития на 2005–2008 годы была подготовлена и в 2008 году утверждена Законом Санкт-Петербурга Программа социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008–2011 годы, сохранившая действующий формат. В качестве главной цели социально-экономического развития Санкт-Петербурга были определены рост доходов и улучшение жилищных условий населения. Помимо главной цели Программа содержит формулировки целей развития Санкт-Петербурга, их целевых ориентиров и значений на 2008–2011 годы применительно к трем основным сферам жизнедеятельности города (население, экономика, городская среда). Каждая цель характеризуется системой целевых ориентиров — количественных показателей, описывающих степень достижения цели социально-экономического развития Санкт-Петербурга. На каждый год планового периода фиксируется значение целевого ориентира. Положения и параметры Программы являются основой и конкретизируются в Задачах социально-экономического развития и Стандартах проживания.

В 2011 году в связи с приближающимся завершением срока реализации Программы началась подготовка ее новой редакции на 2012–2014 годы. Согласно обнародованным подходам к организации этой работы, изложенным в тендерной документации, формат

Программы сохраняется в прежнем виде. А вот План мероприятий по ее реализации должен приобрести принципиально новое содержание. Если раньше это был чисто технический документ, содержащий перечень мероприятий, сроков и лиц, ответственных за их проведение, то теперь его статус должен кардинально измениться в сторону повышения. Согласно новым требованиям, помимо всего прочего План мероприятий должен содержать описание целей и задач деятельности Правительства Санкт-Петербурга, анализ текущей ситуации, основных тенденций и проблем, а также государственных политик в основных сферах социально-экономического развития (здравоохранение, культура, дорожное хозяйство и т. д.). В случае реализации этого подхода План мероприятий станет важным политическим документом, имеющим куда больший вес, чем, например, Задачи социально-экономического развития и Стандарты проживания. Фактически он должен вытеснить эти документы из системы планирования.

Сложная судьба оказалась у стратегического долгосрочного документа — Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года. Она разрабатывалась с 2003 г., этапы общественного обсуждения и согласования проходила с большими перерывами и была утверждена только в 2007 году (практически в том же виде, какой имела в 2003 году). Уже с 2008 года начинаются попытки ее обновления в связи с указанием Президента РФ всем субъектам федерации иметь документы, увязанные с Концепцией долгосрочного развития России до 2020 года и рассчитанные на тот же срок (до 2020 года). Подготовленный и прошедший процедуру общественных обсуждений в 2009 году проект обновленной Концепции, содержащий необходимые поправки при сохранении формата и идеологии документа, был остановлен на этапе согласований. Это было связано с очередной сменой руководства городского комитета, отвечающего за экономическое развитие. Новый руководитель предложил резко изменить формат Концепции, взяв за основу западные образцы, сделать документ совсем коротким, ориентированным на небольшое количество приоритетов, ярким по форме. В каком-то смысле это стало бы возвратом к Стратегическому плану 1997 года, который таким и задумывался. Тогда выполнить замысел в полной мере не удалось: принцип лаконичности и небольшого числа приоритетов вошел в противоречие с принципом реального вовлечения в разработку широких кругов стейкхолдеров и экспертов, которые вносили все новые и новые предложения. В результате в Стратегическом плане 2007 года оказалось 22 цели и 211 мер. В проекте новой Концепции, который был обнародован осенью 2010 года, определены пять стратегических целей: обеспечение привлекательности городской среды, создание высокооплачиваемых рабочих мест, предоставление доступа к современной системе образования, повышение экологической безопасности и организация эффективного государственного управления. Все эти цели работают на главную: ускоренный рост человеческого капитала. К сожалению, обновленная Концепция до сих пор не принята (по состоянию на июль 2011 года). С альтернативным видением приоритетов развития Санкт-Петербурга выступил Комитет по инвестициям и стратегическим проектам. Концепция стала поводом для соперничества внутри администрации и опять завязла в согласованиях.

Сказывается ли на развитии города отсутствие обновленной Концепции? Похоже, что не особенно. И это вновь заставляет задуматься о необходимости стратегического планирования. Точнее, о рациональных границах его применения.

Многолетний опыт наблюдений за практикой стратегического планирования в различных городах подводит к выводу о том, что основная ценность планирования — его открытый коммуникативный процесс. Забюрократизованность, превращение плана в самоцель, отсекающие бизнес и общества от процесса делают планирование пустой тратой времени, оправданием существования чиновников и обслуживающих их консультантов. Бессмысленно пытаться сделать всеобъемлющий и до мелочей количественно определенный план городского раз-

вития. Важнее превратить стратегическое планирование в общественный институт, позволяющий за счет многостороннего диалога вовлекать в процесс планирования экспертов и общество, добиваться улучшений в хозяйственном климате, возрастания кооперационного капитала города, повышения квалификации управленцев. Только на этом пути, по нашему мнению, можно продвигаться к решению парадокса: «города необходимо планировать, города нельзя спланировать».

И это парадоксальным образом подтверждает опыт Санкт-Петербурга: актуальной обновленной долгосрочной Концепции нет, но есть постоянная дискуссия по ее поводу, которая продуктивна сама по себе, заставляя участников искать новые направления развития и аргументы в их защиту.

Г. Б. Козырева, Т. В. Морозова, М. В. Сухарев
(Институт экономики Карельского научного центра РАН)

ИСТОРИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СОРТАВАЛЬСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА

Сортавальский муниципальный район, расположенный на юго-западе Республики Карелия, на побережье Ладожского озера, справедливо считается «жемчужиной» Северного Приладожья. Центр муниципального района — город Сортавала — один из древнейших городов Карелии с особенным архитектурным обликом, основан в 1632 году, имеет статус исторического города общероссийского значения. С 01.01.1970 — город республиканского значения.

Территория Сортавальского муниципального района — 2190 км². Плотность населения — 15,1 человек на км². Численность постоянного населения на 01.01.2010 составила 32 885 человек, что составляет 4,8% от населения республики. В общей численности муниципального района городское население занимает 77%, сельское население — 23%. Численность трудовых ресурсов — 16,2 тыс. человек. В состав Сортавальского муниципального района входят пять муниципальных образований: Сортавальское, Вяртсильское и Хелюльское городские поселения, Кааламское и Хаапалампинское сельские поселения.

Сортавальский муниципальный район имеет выгодное экономико-географическое положение, является транспортной развязкой между Карелией, Санкт-Петербургом, Выборгом, Волховстроем. На юге Сортавальский муниципальный район граничит с Лахденпохским районом, на севере и северо-востоке — с Питкярантским и Суоярвским районами, а в западной части — с Финляндией. Город Сортавала находится в 60 километрах от государственной границы. Акватория Ладожского озера соединена с акваторией Финского залива и Балтийским морем, а по судоходной реке Свирь — с Онежским озером и далее через Беломорско-Балтийский канал с Белым морем, что делает район доступным для водного транспорта. Выгодное географическое положение района способствует развитию внешних и внутренних экономических и культурных связей.

Сортавальский муниципальный район расположен на Карельском участке Международного туристского пути «Голубая дорога», администрация района является членом Карельской республиканской общественной организации «Голубая дорога».

Сортавальский район обладает значительным природно-ресурсным потенциалом. Он богат полезными ископаемыми, такими как гранит, мрамор, диабазы,

кварциты. Имеются запасы бутового камня, щебня, песка, гравия.

Большое количество узких заливов, разделенных мысами и островами, крупные склоны гранитных утесов, отвесно уходящих в глубины вод Ладоги, придают природе района чрезвычайно живописный и своеобразный характер. Рекреационный потенциал района, дополненный большим количеством интереснейших культурно-исторических объектов, способствует значительному увеличению потока туристов в район и развитию туристской инфраструктуры.

На территории муниципального района насчитывается более 400 объектов, имеющих историко-культурную ценность, в том числе и уникальный природно-культурный памятник — остров Валаам. На территории района расположен международный автомобильный и железнодорожный пункт пропуска «Вяртсиля-Ниирала», ежегодная пропускная способность которого составляет порядка 1 млн граждан и 2,5–3 млн тонн грузов.

К началу 2000-х гг., когда началась работа над разработкой Программы развития, неблагоприятная социально-экономическая ситуация Сортавальского муниципального района была обусловлена общероссийскими, региональными и локальными проблемами, возникшими в ходе реформ.

Накопленный в России и регионах опыт экономического реформирования отчетливо показал, что рыночные регуляторы экономических отношений, особенно в переходный период, должны быть вписаны в целостную стратегию развития общества. На этом фоне актуализировались вопросы разработки стратегических документов развития локальных территорий. Имеющийся к этому периоду российский опыт разработки территориальных программ преимущественно касался таких объектов, как федерация, регион.

Особенно сложным для администраторов был переход от советской системы планирования, когда почти все хозяйство контролировалось государством, к планированию в условиях рыночной экономики, когда предприятия не подчиняются государству и тем более муниципальным органам власти. Многие руководители испытывали то, что сейчас называется «когнитивный диссонанс». Как планировать развитие (и отвечать за развитие) предприятий, которые тебе не подчиняются?

Отсутствие практики разработки программ муниципального уровня наряду с повышением ответственности и полномочий органов местного самоуправления по обеспечению условий жизнедеятельности населения существенно затрудняло процессы управления территориями, повышало напряженность в обществе. Дополнительные сложности планирования определялись тем, что законодательство России постоянно изменялось, вызывая изменения в распределении налогов между муниципальным, региональным и федеральным уровнями управления. Самое же главное препятствие к конкретности планирования было связано с полной неопределенностью в финансовом обеспечении ее выполнения.

Специфика стратегического планирования применительно к Сортавальскому муниципальному району была обусловлена тем, что изначально инициатором разработки стратегического документа развития территории был бизнес. Идея принадлежала генеральному директору ОАО «Целлюлозный завод «Питкяранта» Ю. И. Пономареву. Эта инициатива преследовала цель создать понятные институциональные условия для работы бизнеса. В дальнейшем бизнес и муниципальная власть, которую представлял мэр г. Сортавалы В. А. Варья, в процессе переговоров пришли к более широким целям будущего стратегического документа, связанными с обеспечением экономического развития и социального возрождения г. Сортавалы путем активизации населения, вовлечения в партнерство предприятий всех форм собственности, учреждений и общественных организаций.

Идея разработки стратегического документа для Сортавальского муниципального района получила возможность для реализации, так как попала на адекватную научную почву. Научная разработка проекта была осуществлена творческим коллективом Института экономики КарНЦ РАН (научный руководитель Т. В. Морозова). В Институте к этому времени уже начала складываться практика разработки региональных, отраслевых и целевых программ развития.

Будущий стратегический документ получил название «Программа — Основные стратегические направления социально-экономического развития территории города Сортавалы (на 2001 — 2005 гг.)». Его разработка базировалась на общетеоретических и научно-практических наработках в области стратегического планирования, накопленных в трудах российских и региональных ученых, с учетом международного опыта.

Разработка Программы стала трудом совместной деятельности ученых, жителей Сортавалы, специалистов мэрии города, предприятий и организаций, а также представителей региональной власти. Ученые Института экономики КарНЦ РАН провели нужное и интересное исследование с использованием новых научных технологий. Социологический опрос населения и предприятий не только позволил выявить общественное мнение о перспективах развития территории Сортавалы, но и дал стимул для поиска эффективных моделей развития. Одновременно с разработчиками Программу обдумывали жители муниципального района. Теоретической основой вовлечения населения в планирование являлись развивавшиеся в ряде стран в 1990-е годы методологии партисипативного и коммуникативного планирования, а также организационно-деятельностные игры Г. П. Щедровицкого.

Эти поиски и решения по ним нашли отражение в Программе. Инновационные семинары, проведенные в процессе разработки Программы, стали мощным стимулом активизации местного сообщества. Вопро-

сы, поднятые на этих семинарах, касались не только объективных, но и субъективных факторов, которые на момент разработки оказывали влияние на социально-экономические процессы, происходящие на территории г. Сортавалы. Данные особенности нашли свое отражение в Программе.

Особенность Программы развития территории г. Сортавалы состоит прежде всего в методике ее разработки и информационного обеспечения. Опыт по разработке программ развития территорий показывает, что их необходимым элементом, определяющим практическую действенность, является правильный выбор действующих социальных субъектов и механизмов реализации. В сортавальской Программе в качестве основного механизма был принят социальный механизм, аккумулирующий и организующий активность системы широкого спектра социальных сил общества (власти, бизнеса, общественности, активного населения) и особенно ее ядра, которое, руководствуясь нравственным императивом, берет на себя ответственность и способно к активной деятельности по реализации и развитию Программы.

В качестве инструмента развития местного сообщества предлагалось применить новые в тот период технологии коммуникативного планирования и соучаствующего планирования (*participation planning*). Эти технологии основаны на широком привлечении активных жителей города к разработке и контролю реализации планов развития. К составлению планов развития территории привлекается максимальное количество ее жителей. Технологии планирования с соучастием и коммуникативного планирования предусматривают создание постоянно действующих каналов коммуникации между сообществом и руководителями разных рангов, между социальными группами, между людьми и предприятиями.

К преимуществам таких технологий относится использование экспертного потенциала специалистов, которых достаточно много среди населения города; вместе они обладают большим объемом знаний о городе и его территории. Второе преимущество — это согласование интересов жителей, бизнеса и администрации города уже на этапе разработки планов развития. Третье серьезное преимущество соучаствующего планирования состоит в том, что та часть населения, которая участвовала в разработке планов развития, становится важной действующей силой в реализации этих планов.

Разработанная в рамках сортавальского проекта методика основана на следующих принципах и подходах:

1. В Программе использованы социологические методы исследования (анкетирование, интервьюирование, фокус-группы). Эти методы за счет «включения» социально-деятельного потенциала обследуемых групп, во-первых, позволили на отобранной совокупности респондентов (домохозяйства, бизнес, общественные организации, власть) выявить проблемы развития территории, определить пути их решения и т. д., то есть сформировать основу самой Программы, а во-вторых, заложить основу формирования социально-субъектного механизма ее реализации.

2. В Программу на этапе ее формирования «встроен» механизм реализации, основанный на привлечении различных социальных сил местного сообщества к осмыслению и участию в ее разработке. Расстановка социальных сил сообщества, движение общественного мнения наряду с показателями социально-экономической динамики являются объектами предполагаемого мониторинга

развития территории. Этот подход предполагает наличие ресурсов саморазвития и самодостаточности г. Сортавалы как социально-территориальной системы.

Выбор целей, задач, приоритетных направлений и проблем в Программе социально-экономического развития г. Сортавалы в значительной мере был обусловлен необходимостью взвешенного подхода к определению реальных возможностей при крайне ограниченных внутренних финансовых ресурсах, особенно в краткосрочной перспективе.

Главная цель Программы — формирование условий для улучшения качества жизни населения и привлекательного имиджа территории.

Программа получила официальный статус: она была утверждена 08.02.2001 на сессии Городского совета Сортавальского муниципального образования.

Сценарии реализации Программы ввиду короткого горизонта планирования не определены. В качестве миссии была выбрана одна из предложенных местным населением: «Сортавала — жемчужина Северного Приладожья, центр международного туризма».

Приоритеты программы связаны с разработанными стратегическими направлениями. В документе определено четыре стратегических направления развития территории:

- ♦ социальное развитие;
- ♦ рациональное и эффективное использование местных ресурсов;
- ♦ развитие туризма;
- ♦ использование приграничного положения.

В рамках четырех стратегических направлений разработано 12 подпрограмм, каждая из которых имеет долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную цели, а также конкретные мероприятия. В целом в рамках реализации программы рекомендовано осуществление 122 мероприятий.

Механизмы реализации определены в рамках разработанных мероприятий и включают ответственность (организационную, финансовую) четко определенных в программе структур за реализацию этих мероприятий. Вся финансовая ответственность возложена на местный бизнес, за организацию отвечает местная власть.

Как было показано выше, процесс разработки Программы сопровождался консолидацией усилий и инициатив представителей науки, местной власти, бизнеса, общественных организаций, активных жителей. От мэрии ответственным за разработку был определен Комитет по экономике, главным координатором по реализации был назначен заместитель мэра по экономическим вопросам А. А. Семенов. В качестве внешнего эксперта выступало Министерство экономического развития Республики Карелия.

Разработка сортавальской Программы включала следующие этапы:

- ♦ Сбор, систематизация и анализ первичных материалов, отражающих социально-экономическое положение Сортавальского муниципального района, выполненные с использованием материалов государственной статистики Республики Карелия, министерств и ведомств, предприятий, учреждений (научных, отраслевых, и т. д.), материалов органов республиканского, районного и местного управления и власти.
- ♦ Оценка социально-экономического потенциала Сортавальского муниципального района на основе данных специальных (социологических) обследований

отдельных социальных групп (домохозяйств, предприятий, территориальных органов управления и т. д.). В рамках данного этапа выполнены следующие виды работ:

- анкетный опрос 181 домохозяйств с общей численностью респондентов 485 чел. (выборка — 2% территориальная, двухступенчатая);
 - качественное интервью с 53 руководителями предприятий;
 - качественное интервью с руководителями и специалистами мэрии г. Сортавалы;
 - три инновационных семинара с представителями власти, бизнеса, общественных организаций, активистов от местного сообщества;
 - обработка и анализ социологических данных.
- ♦ Написание стратегического документа «Программа — Основные стратегические направления социально-экономического развития территории города Сортавалы (на 2001 — 2005 гг.)».
 - ♦ Общественное обсуждение Программы через средства массовой информации.
 - ♦ Утверждение на расширенном заседании городского Совета г. Сортавалы.

Как видно из методики и технологии сортавальской Программы, к ее разработке были привлечены представители общественности, бизнеса и власти. Во-первых, на подготовительном этапе в местной газете «Ладога» была размещена информация о предстоящей работе над стратегическим документом развития территории. Во-вторых, были проведены предварительные консультации с представителями местной власти (А. А. Варья), бизнеса (Ю. И. Пономарев) и Института экономики КарНЦ РАН (А. И. Шишкин, Т. В. Морозова). В-третьих, на первом инновационном семинаре, который состоялся в июне 2000 г. в г. Сортавале в Доме творчества композиторов, приняли участие практически вся мэрия, руководители ключевых предприятий района, все общественные организации, представители социальной сферы, активные жители, творческий коллектив Института экономики КарНЦ РАН, представители Министерства экономического развития Республики Карелия. На этом семинаре были сформулированы главные вопросы о перспективах развития территории. Были сформированы несколько (три-четыре) однородных фокус-групп, состав которых определялся случайным образом, каждая из которых провела по три сессии и два пленума и один совместный пленум. Представители Института экономики выступали в качестве модераторов.

В первой сессии группы вырабатывали образ города будущего и стратегию достижения желаемого. Во второй сессии группы критиковали проекты, разработанные другими группами. В третьей сессии проводилась коррекция планов с учетом критики. В результате были выработаны рабочие гипотезы по основным проблемам и перспективам развития территории. В дальнейшем было проведено еще 2 семинара, менее представительных, но достаточно продуктивных, в результате которых рабочие гипотезы уточнялись и конкретизировались.

В начале 2001 г. проект Программы был вынесен на публичное обсуждение, поступившие предложения позволили доработать Программу, и главное — включить в соучастие широкий круг специалистов и общественников. В это же время в городской газете был опубликован текст Программы.

После принятия Программы на сессии городского Совета начался процесс экспертизы стратегического

планирования в Сортавальском муниципальном районе. Экспертиза Программы проходила в 2 этапа. На первом этапе в качестве эксперта выступило Министерство экономического развития Республики Карелия. Был подготовлен отзыв на разработанную Программу, который содержал критические замечания и рекомендации. Так как на момент разработки и утверждения сортавальской Программы (2000–2001 гг.) еще не получила широкого распространения практика стратегического планирования муниципального уровня, то не существовало единых универсальных критериев и нормативов для разработки документов такого рода. Поэтому Программа имела свободную форму изложения, но четкую логику — все предложенные стратегические направления и включенные в них подпрограммы были методологически обоснованы. В экспертизе Минэкономразвития Республики Карелия помимо критических замечаний прозвучали поддержка Программы и рекомендации продолжения такой деятельности в сотрудничестве с исполнительной властью республики. Программа докладывалась на сессии городского Совета, на которой прошла бурная дискуссия. Результатом этой дискуссии было утверждение Программы.

На втором этапе в экспертизе Программы принимала участие автономная некоммерческая организация «Леонтьевский центр» (Санкт-Петербург). Эксперты отметили высокий уровень разработки Программы практически по всем критериям, куда были включены стратегическое партнерство, статус, включенность в систему управления, комплексность, аналитичность, нацеленность, реализуемость, потенциальные результаты, ясность и наглядность, наличие и качество сайта, развитие экономического потенциала.

В рамках экспертизы было проведено анкетирование местного населения по вопросу оценки перспектив разработанной Программы. В состав респондентов вошли представители деловых кругов, общестественности, власти г. Сортавалы. Анкетирование проводилось на собрании актива и на семинарах. Всего были опрошены 92 человека. Результаты показали, что о разработанной Программе знают 43,5%, из них считают, что стратегическое планирование полезно, 71,1%. Более половины опрошенных высоко оценили итоги стратегического планирования по четырем составляющим: предпринимательский климат — 91,4%; экономика — 79,4%; управление — 79,3%; занятость — 74,2%. Отношение к стратегическому планированию формировалось в процессе разработки, общественно-го обсуждения и утверждения Программы.

Итоговый документ Программы объемом 122 страниц был опубликован в виде брошюры тиражом 200 экземпляров на средства ОАО «Питкяранта». Текст Программы был размещен на городском сайте. Брошюра распространена среди местного населения г. Сортавалы и Республики Карелия: специалистов муниципальной службы, специалистов социальных служб и служб занятости, общественных организаций, представителей бизнеса и науки. Тираж разошелся очень быстро. В течение года был запущен еще один тираж в размере 100 экз. (к выборам мэра г. Сортавалы). Об актуальности Программы косвенно говорит то, как активно разобрали ее тираж. Уже через несколько месяцев даже у авторов не осталось экземпляра, чтобы подарить интересующемуся человеку, даже если это весьма авторитетное лицо.

В 2001–2002 гг. в г. Сортавале были осуществлены попытки разработать систему реализации и мониторинга Программы. В октябре 2001 г. был заключен договор на сумму 130 тыс. руб. по разработке системы

механизмов реализации Программы между АНО «Сердоболь» и ИЭ КарНЦ РАН. Но по независящим от Института причинам этот договор не был реализован.

Для реализации мониторинга и контроля реализации сортавальской Программы была создана некоммерческая организация «Согласие». В течение 2002 г. высокую активность по отслеживанию реализации Программы осуществлял координатор — заместитель мэра г. Сортавалы А. А. Семенов. Он выступил с докладом на Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в городах России: реальные результаты», в котором сделал анализ ситуации с реализацией стратегического документа.

Несмотря на то, что Программа была утверждена городским Советом, не произошло институционального закрепления ее мониторинга, поэтому он фактически не проводился. В настоящее время в архивных материалах не сохранилось информации о судьбе Программы — ее не рассматривали на сессиях Совета, не оценивали процесса реализации.

К сожалению, период после 2002 г. характеризуется для г. Сортавалы как политически нестабильный. В администрации началась активная кадровая ротация. За один год были приняты и уволены около 200 человек. Команда, включенная в Программу и заинтересованная в ее реализации, ушла с политической арены. В ходе «интриг» в коллективе управленцев г. Сортавалы не сохранилась преемственность стратегических задач, поставленных и одобренных местным сообществом. На повестке дня стоял более важный вопрос — сохранение политического статуса-кво. Поэтому Программа была сначала отодвинута, а затем и вовсе забыта. Сегодняшняя команда знает о ней очень мало. В основном помнят о ней люди, которые во время разработки Программы были простыми исполнителями и занимали второстепенные должности. Это свидетельствует о том, что вопреки самой идее демократического правления, ведущую роль в муниципалитете играет власть исполнительная, а общественно и законодательная власть неспособны настоять на выполнении своих решений.

Как уже говорилось выше, поставить однозначную количественную оценку достижения целевых показателей невозможно, так как они не были заложены в Программе. Но экспертно реализацию Программы можно оценить следующим образом. Мероприятия, заложенные в сортавальской Программе, носят в большинстве случаев общий концептуальный характер. Но это не значит, что раз Программа была не конкретизирована, как это делается сегодня, значит, ее не стоит рассматривать как строгий стратегический документ. На момент ее разработки и утверждения «общие места» еще были болевыми точками жизнеустройства и жизнеобеспечения локальных сообществ всех регионов России. Поэтому мы считаем, что в свое время Программа выполнила свою роль — благодаря ей в районе выкристаллизовалось ядро сообщества, вокруг которого консолидировались заинтересованные в развитии территории силы. Несмотря на то, что мероприятия, заложенные в Программе, были реализованы не совсем так, как задумывались, и более половины даже совсем не реализованы, они продолжают оставаться актуальными и сегодня, что продемонстрировала новая сортавальская Программа 2008–2011 гг.

Кроме того, можно назвать еще одну проблему реализации сортавальской Программы. По своему характеру она носит общественный характер. Мы уже говорили, что разработку профинансировал местный бизнес. Но финансовых ресурсов на реализацию Про-

граммы не было выделено ни со стороны регионального, ни тем более со стороны федерального бюджета. Не предполагались также спонсорская помощь и иностранные инвестиции. Программа должна была быть реализована за счет средств предприятий и местного сообщества. Только хорошо консолидированное сообщество со зрелым гражданским обществом, социально ответственным бизнесом и в условиях стабильной эффективной институциональной среды способно решать и реализовывать общественные программы развития. У г. Сортавалы, несмотря на высокую социальную активность, в силу объективных причин, к сожалению, не было реальной возможности реализовать Программу самостоятельно.

Вместе с тем Программа оставила след не только в сознании, но и в делах местных активистов и поэтому заслуживает внимания не только с методологической, но и практической точки зрения. Не случайно наиболее реализованными мероприятиями (а их достаточно в структуре Программы) оказались те, которые относятся к подпрограммам «Развитие локального сообщества» и «Информационный маркетинг территории».

Рассмотрим те программные мероприятия, которые получили реализацию в той или иной степени.

ПОДПРОГРАММА

«РАЗВИТИЕ ЛОКАЛЬНОГО СООБЩЕСТВА»

- ♦ *Издание муниципальной информационно-коммуникационной газеты. В газете, помимо общей информации администрации и Совета города, которая важна для создания общего ситуационного контекста для членов сообщества, должна помещаться суммируемая и классифицируемая информация, поступающая по каналам обратной связи от населения. Данную функцию в настоящее время выполняет газета «Ладога». Обсуждению подлежат вопросы общественной жизни, благоустройства города, проблемы жилищного, развития промышленности и туризма — все проблемы, затрагивающие сообщество (мероприятие реализовано достаточно успешно: экспертно — на 50%, хотя не совсем по запланированному механизму). Еще один интересный информационный ресурс — это интернет-издание «Ладога онлайн» (www.ladoga-online.ru), несколько более свободное и интерактивное.*
- ♦ *Обратная связь. Создание каналов обратной связи. Проще всего это сделать за счет установки в общественных точках (отделения связи, магазины) почтовых ящиков. Канал обратной связи работает благодаря созданию общественного почтового ящика «Сортавальское вече» (мероприятие реализовано, хотя активность самого населения недостаточно высока) — реализация на 20%.*
- ♦ *Создание Совета активистов города, который может состоять из представителей администрации, предпринимателей, интеллигенции, общественных деятелей. Совет должен принимать участие в корректировке Программы развития города, в процессе социальной коммуникации в сообществе, в информационном маркетинге территории. Создан Совет по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства при администрации, который решает проблемы благоустройства города, подготовки празднования Нового года, 9 мая, несет ответственность за уборку города (мероприятие хорошо реализова-*

но, имеет высокий социальный эффект) — реализация на 70%.

- ♦ *Создать Ассоциацию развития в форме независимой некоммерческой организации. Помимо некоторых льгот в сфере налогообложения эта форма организаций имеет в настоящее время существенные преимущества в получении грантов от различных международных фондов. Создан Совет общественных организаций при главе Сортавальского района, который координирует работу общественных организаций района (мероприятие реализуется вполне успешно, общественные организации Сортавалы активны, включены в международную проектную деятельность, получают гранты от международных фондов) — реализация на 70%.*

ПОДПРОГРАММА «ИНФОРМАЦИОННЫЙ МАРКЕТИНГ ТЕРРИТОРИИ»

- ♦ *Формирование рабочей группы по информационному маркетингу территории при Ассоциации развития (до создания Ассоциации развития эти пункты могут исполнять совместно администрация Сортавалы, Союз предпринимателей, местный Совет). Союз предпринимателей вносит посильное участие в развитие маркетинга территории, наиболее активен туристский блок — реализация на 30%.*
- ♦ *Разработка системного образа города и территории с использованием технологии коммуникативного планирования (с участием населения). Должен быть разработан привлекательный непротиворечивый образ города, учитывающий интересы действующих на его территории хозяйствующих и социальных субъектов, реально имеющиеся ресурсы и потенциал развития. Разработкой системного образа города активно занимается Туристская ассоциация: она проводит широкие рекламные акции для привлечения российских и зарубежных туристов — реализация на 50%.*
- ♦ *Выпуск рекламной газеты района по типу изданий финских коммун на финском языке. При наличии средств целесообразно издать перевод на английский язык. В рекламных целях создан альманах «Сердоболь» пока издается на русском языке, но в связи с огромным интересом со стороны финнов решается вопрос об издании альманаха на русском и финском языках (мероприятие имеет высокий социальный эффект).*
- ♦ *Организация выпуска сувениров, напоминающих туристам о Сортавале и ее достопримечательностях, и организация торговли ими в гостиницах и киосках (кованые сувениры, береста, керамика). Хорошо налажен выпуск сувениров по Сортавале (мероприятие реализовано, имеет хороший эффект) — реализация на 90%.*
- ♦ *Создание интернет-сайтов для обеспечения информационного маркетинга Сортавалы и ее территории, для содействия развитию бизнеса на территории, для сбора информации от интересующихся городом. Сайт создан, проект хорошо развивается, в настоящее время подали заявку с финнами на создание виртуального бизнес-центра — реализация на 100%.*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема муниципального развития в регионах России заключается в том, что начать движение к со-

вершенствованию необходимо тому реальному сообществу, которое существует сейчас, со всеми его проблемами и недостатками. Вторым важнейшим условием, ограничивающим возможности развития, является недостаточное наполнение бюджетов муниципальных образований, их зависимость от федеральных и региональных дотаций.

Конечно, сегодня весьма распространены апатия, неверие в собственные силы, недоверие к руководству, неумение пользоваться механизмами демократии. Общество в целом довольно инертно и недостаточно способно к саморазвитию. Однако в нем, с одной стороны, имеются значительные силы, способные взять на себя ответственность и достаточно активные для того, чтобы послужить центром, направляющим и поддерживающим движение вперед. С другой стороны, преобразования последних лет предоставили обществу достаточное количество установленных законом возможностей для осуществления демократического процесса, несмотря на сохраняющееся несовершенство правовой и административной систем.

Несмотря на то, что Программа в кругах местной власти по сути была забыта, развитие города подспудно осуществлялось в соответствии с поставленными в ней целями и задачами, так как они органично вписались в решение первоочередных стратегических задач, и в первую очередь в развитие местного сообщества. Развитие шло в соответствии с логикой адаптации местного сообщества к новым рыночным условиям. Формирование новых институтов происходило на основе социальной активности местного сообщества, во многом обусловленной наличием самоорганизующегося социального механизма, возникновение и становление которого связано со многими факторами. В ряду этих факторов — довольно высокий уровень образования местного населения, наличие активных носителей общественных интересов и, конечно, приграничное положение территории. Сочетание этих факторов создало уникальное местное сообщество, способное в сложных ситуациях к консолидации сил и ресурсов. После принятия Программы на территории появилось несколько сильных общественных организаций, которые взяли на себя функцию общественного гаранта социальной стабильности. Это, в первую очередь, женская общественная организация «Надежда», а также «Мир детей». Используя ресурс социальной активности, а также формирующуюся в России институциональную среду гражданского общества, эти организации включились в международную проектную деятельность, благодаря чему сумели решить целый ряд важнейших социальных вопросов, от которых отстранилось государство.

Наиболее подходящими современными социальными технологиями для вовлечения сообщества в процесс стратегического планирования являются техноло-

гии коммуникативного планирования и планирования с соучастием, использованные в сортавальской Программе.

Именно эти технологии целесообразно применять с самого начала развертывания стратегических документов, в том числе и на этапе формирования городского актива. Основной компонентой Программы является не ремонт дорог или домов при всей важности этих пунктов, но развитие самого сообщества, которое одно только способно решать стоящие перед ним задачи.

Очень важная для развития бизнеса и общества институциональная среда (сумма законов и других формальных правил) в очень небольшой мере зависит от общества и власти на муниципальном уровне, поэтому ему остается сосредоточиться на правильном применении законов на своем уровне и создании благоприятной для экономики и социального развития среды в масштабах поселения.

Решение практических задач, таких как приведение города в порядок, организация мест отдыха, развитие школ и больниц и т. д., понятно всем людям. Менее понятно то, что решение всех этих проблем зависит от развития самого местного сообщества, его готовности выдвигать способы решения проблем, формировать планы, контролировать их исполнение (в частности через выдвигание и контроль деятельности местных властей).

Но при правильном действии наиболее активной части локального сообщества, включая руководителей местного бизнеса и администрации, вполне возможно организовать развитие сообщества в самом процессе муниципального строительства. Об этом говорит одна из современных социологических концепций, «обучение в деле» (learning by doing).

Привлечение местного сообщества к участию в планировании и решении его собственных проблем является диалектическим процессом, в котором экономическое и социальное развитие становится средством развития самого общества, а развитие общества создает условия для комплексного социально-экономического развития территории.

Стандартную оценку Программе дать невозможно, о чем уже было сказано. Тем не менее, разработанная Программа, несмотря на то, что о ней фактически забыла власть, сыграла кумулятивную роль для местного сообщества. Она продемонстрировала способность местного сообщества включаться в общественные дискуссии, ставить концептуальные и стратегические задачи, а также вырабатывать социальные механизмы их решения. Апробация таких социальных технологий, как коммуникативное планирование и планирование с соучастием, дала высокий общественный эффект. На наш взгляд, сортавальская Программа 2001–2005 гг. — это стартовая позиция для формирования системы стратегического планирования на территории муниципального уровня.

ОПЫТ СТРАТЕГИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДА ТОЛЬЯТТИ: ВЗГЛЯД ИЗ ПРОШЛОГО В БУДУЩЕЕ

В 1998 г. Институтом проблем региональной экономики РАН совместно с городской администрацией был разработан проект Концепции социально-экономического развития г. Тольятти на перспективу до 2008 года¹. Одной из значимых отличительных характеристик проекта была попытка постановки в количественном виде целей стратегического развития города на рассматриваемую перспективу. Мне пришлось быть научным руководителем работ, пользуясь постоянной поддержкой мэра города С. Ф. Жилкина. Надо сказать, что такая поддержка носила не только административный характер; Сергей Федорович твердо стоял на позициях городского стратегирования. В качестве мэра города, а позднее — первого ректора Тольяттинского государственного университета он постоянно занимался проблемами городского развития, защитил по этой тематике сначала кандидатскую, а затем докторскую диссертации. Проект Концепции рассматривался в городских властных структурах, его краткая версия была опубликована в местной печати, поэтому каждый горожанин имел возможность ознакомиться с ним, высказать свои замечания. В итоге проект был принят в установленном порядке, а Институт по поручению городской администрации подготовил рекомендации по мониторингу реализации Концепции.

Прошло более 10 лет. Время показало правильность заложенных в Концепции положений стратегического развития города, связанных с необходимостью структурной перестройки городской экономики, опасность слепого следования курсу развития города на базе практически моноотраслевой экономики. К сожалению, в силу ряда причин субъективного характера важность этого документа не была в полной мере осознана городскими властными структурами. После смены руководства города к реализации принятой Концепции практически так и не приступили, а вскоре о ней вообще забыли. Расплата за подобную «дальновидность» не заставила себя ждать. Фактически г. Тольятти оказался банкротом, поддержку которому вынуждена оказывать вся страна за счет средств федерального бюджета.

Понятно, что такое положение не могло продолжаться бесконечно, поэтому логичной, хотя и несколько запоздалой, явилась инициатива нынешних городских властей по разработке нового прогнозно-планового документа, определяющего параметры стратегического развития города на долгосрочную перспективу. В связи с этим в июне 2009 г. в мэрии г. Тольятти состоялся семинар, в рамках которого в частности была сделана попытка рассмотрения итогов реализации ранее принятой Концепции. Мне было поручено вести этот семинар и выступить основным докладчиком. Из этого семинара я вынес два основных вывода: во-первых, подавляющее большинство его участников (представители администрации города, члены экспертного сообщества и т. п.) не знают (или прочно забыли) о существовании принятой ранее Концепции; во-вторых, на фоне вполне искренней озабоченности судьбой города демонстрировалось полное незнание проблематики научно-методического обес-

печения работ в области городского стратегирования. Прослушав сообщение руководителя организации, выигравшей тендер на разработку нового стратегического документа, я вынес твердое убеждение, что ждать прорыва в рассматриваемой сфере не придется.

В настоящее время формирование «Стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года» завершено. Рассмотрим вкратце итоги работы. Обратимся прежде всего к названию рассматриваемого документа, ибо оно, на наш взгляд, должно раскрывать его содержание. В связи с этим попытаемся уточнить сущность понятий «концепция развития города» и «стратегический план развития города». Под «концепцией» принято понимать прогнозно-аналитический документ, содержащий систему представлений о стратегических целях и приоритетах комплексного социально-экономического развития города, важнейших направлениях и средствах их реализации. Такая сущностная интерпретация термина «концепция» практически совпадает с трактовкой ее Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации» (1995 г.).

Что касается заимствованного из зарубежной практики понятия «Стратегический план городского развития», то там такие планы содержат, как правило, меры по развитию только ключевых для экономики города отраслей хозяйства и видов деятельности. В российских же условиях традиционно выдвигается задача именно комплексного городского развития, что и показал, например, опыт разработки Стратегического плана развития Санкт-Петербурга: он начал формироваться по зарубежным «лекалам», но в результате общественных слушаний превратился в комплексный документ — по существу, в концепцию. По нашему мнению, стратегический план городского развития следует рассматривать как документ презентационного характера, содержащий систему мер и проектов, направленных на реализацию стратегических приоритетов развития города.

Неотъемлемой частью городской концепции являются стратегические приоритеты и цели развития города. В связи с этим уместно напомнить, что цель развития — это научно обоснованный ожидаемый результат этого процесса, определенный качественно (с помощью целевой установки), количественно (с помощью соответствующего показателя или совокупности показателей) и во времени. К сожалению, в разделе «Стратегические (приоритетные) направления развития, цели и задачи г. Тольятти» рассматриваемого документа собственно цели вообще не представлены. Таким образом, одна из важнейших составляющих концепции — стратегические цели развития города — напрочь отсутствует. Не спасают положение ни заявленная миссия города, ни перечисление возможных направлений его развития, выглядящих как заклинания, которые необходимо принять без обоснований, ибо их нет.

¹ Текст концепции представлен в виде раздела книги «Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации (на примере г. Тольятти Самарской области)» / под ред. В. Е. Рохчина, С. Ф. Жилкина. СПб.: ИСЭП РАН, 1999.

Общеизвестно, что процесс стратегического целеполагания городского развития следует начинать с определения целей социального характера, что вытекает из конституционно закрепленного положения о строительстве в России социального государства. Понятно, что практически любое улучшение качества жизни потребует тех или иных финансовых затрат. Судя по материалам раздела «Стратегические (приоритетные) направления развития, цели и задачи г. Тольятти», авторы собираются обеспечить одновременное развитие по всему спектру намеченных направлений, не задумываясь о «цене» вопроса.

Мы полагаем необходимым оценить хотя бы приблизительно, сколько всего финансовых ресурсов потребуется городу для реализации намеченных целей социального развития, с указанием возможных источников их финансирования (средства городского бюджета, регионального бюджета, федерального бюджета, внебюджетные средства, по видам), причем финансовый прогноз на ближайшее трехлетие следует разработать более детально, по годам. Другими словами, необходимо увязать процессы стратегического, социально-экономического и финансового развития города, используя известный инструментарий формирования специального финансового документа — стратегического баланса городских финансовых ресурсов, соответствующего концепции стратегического социально-экономического развития города. В противном случае будем иметь известную ситуацию, когда одни прекрасноразумно прогнозируют городское развитие, а другие финансируют (а чаще вполне обоснованно не финансируют) реализацию таких прогнозов.

Определение перспективных потребностей развивающегося города в финансовых ресурсах предполагает решение и обратной задачи — поиска соответствующих источников их финансирования, что актуализирует проблему определения стратегических приоритетов городского экономического развития — неотъемлемого элемента рассматриваемой концепции. Назначение стратегических приоритетов развития экономики города является начальным этапом определения системы стратегических целей развития его хозяйства, выступает важнейшим инструментом обоснования реальности достижения намеченных целей социального городского развития.

Следует отметить, что стратегические приоритеты экономического развития города в рассматриваемом проектом документе перечислены (машиностроение, химическая промышленность, транспортно-логистический комплекс, туризм), но выбор этот необоснован. Например, остается совершенно не ясным, на какой поток туристов (количественный и качественный) рассчитывает город, как этот поток будет меняться в зависимости от времени года, имеются ли необходимые ресурсы для реализации этого стратегического приоритета развития экономики города, как изменится доходная часть городского бюджета, сколько и каких рабочих мест будет создано в сфере туризма, где и как предполагается готовить кадры специалистов для рассматриваемой сферы и т. п.

Вероятно, по недоразумению из числа стратегических приоритетов экономического развития города выпал структурообразующий для его экономики комплекс «наука — образование — инновации», ядром которого выступает Тольяттинский государственный университет, разносторонний вклад которого в решение проблем комплексного развития города со временем будет только возрастать.

Остаются нерассмотренными следующие ключевые, по существу, вопросы: как повлияет реализация намеченных стратегических приоритетов развития экономики на улучшение качества жизни населения, достаточна ли их суммарная «мощность», чтобы выступить локомотивом желаемого городского развития, не следует ли расширить их число, а также имеет ли город реальные возможности для мобилизации необходимых ресурсов, чтобы реализовать заявленные приоритеты и цели. Эти вопросы, а также оценка рисков, связанных с принятием управленческих решений в сфере назначения стратегических приоритетов экономического развития города, к сожалению, не нашли отражения в рассматриваемом проекте.

Таким образом, можно констатировать, что разработанный стратегический план качественно во всяком случае не выше документа более чем десятилетней давности, и он вряд ли будет реализован. Может показаться, что это чисто городская проблема, но это не так: во-первых, за ошибки в стратегическом планировании развития города платит в конечном счете федеральный бюджет, а значит, все мы; во-вторых, наблюдается тенденция ухудшения положения в сфере муниципального стратегирования. Зададимся вопросом, в чем причина создавшегося положения, ибо оно не является чем-то исключительным. Существует мнение, что «виноваты» здесь управленческие структуры, не «подпускающие» к вопросам стратегирования население, научную общественность. Мне представляется, что застой, а в ряде случаев откат от ранее достигнутых позиций в сфере стратегического планирования развития муниципальных образований России носит объективный характер, обусловлен общим характером процессов развития экономики страны.

Сегодня звучат аксиоматичные заявления политического руководства страны о необходимости преимущественно инновационного развития экономики, однако они воспринимаются формально и поразительно быстро забываются. Мы не осознаем, что Россия имеет около 30% мировых природных ресурсов, а производит порядка 1% глобального валового продукта, и что долго такое «развитие» продолжаться не может. Необходим инновационный прорыв, о котором много говорят и который, к сожалению, никому не нужен, отсюда и появление странного понятия «принуждение к инновациям». Ситуация напоминает горбачевскую перестройку, с которой все были согласны (на словах), но практически ничего не делали. В результате после 20 лет реформ страна не может выйти на уровень 1990 г., имеет разрушенную экономику, теряет население, для которого характерно сильнейшее имущественное расслоение (величина индекса Джини достигает 17–18, что значительно выше, чем в развитых странах Европы и США).

Сейчас ситуация близка к отмеченной выше. Благосостояние 10% хорошо обеспеченных людей связано с присвоением природной ренты и использованием административного ресурса, их цель объективно состоит в стабилизации сложившейся ситуации, инновации им не только не нужны, но жизненно опасны. В частности, реальный переход к преимущественно инновационному развитию экономики потребует смены управленческой элиты, которая демонстрирует отсутствие мотивации к использованию новшеств в сфере управления (а инструментарий стратегического планирования городского развития, бесспорно, принадлежит к таким новшествам), дилетантизм и управленческую безграмотность, отсутствие стратегического видения и стремление к «распилу» бюджета.

Таким образом, результативность работ в сфере стратегического планирования городского развития (а если шире — то всякого развития) в настоящих условиях лишь в малой степени зависит от состояния научного обеспечения этих процессов. Необходимы политическая воля и системные преобразования, нацеленные на реальную модернизацию экономики. В основу их должны быть положены результаты исследований экономических интересов различных социальных групп общества, выяснение потенциально возможной

социальной базы модернизации, программа мер по формированию мотивации у экономически активного населения к переходу на траекторию преимущественно инновационного развития экономики. Другими словами, если Правительству удастся совершить реальный поворот к преимущественно инновационному развитию экономики, то даже при существующем уровне научной обеспеченности проблема стратегического планирования развития муниципальных образований будет решена.

И. В. Петров

(Тольяттинский государственный университет)

ТРИ ПОПЫТКИ СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТОЛЬЯТТИ: РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Тольятти — один из тех городов, в которых осуществлялись попытки разработать действующую систему стратегического планирования развития. На данный момент в Тольятти создана одна из немногих функционирующих (и единственная законченная) систем стратегического планирования (далее — ССП), однако это получилось не сразу. В Тольятти в разное время создавались 3 разные ССП, только последняя из которых оказалась жизнеспособной. Это стало возможным именно благодаря пересмотру методических оснований процессов стратегирования, в частности вопроса механизма участия общественности в работе ССП. Для того чтобы разобраться в недостатках старых систем и достоинствах новой, рассмотрим формирование каждой из них, разбив весь период развития ССП города на соответствующие подпериоды и этапы.

Тольятти довольно стабильно развивался весь постсоветский период, поскольку главным промышленным объектом является ОАО «АвтоВАЗ», значение которого выходит далеко за пределы области. Каких-либо крупных инвестиционных или иных экономических проектов в городе не реализовывалось, кроме открытия в 2002 г. совместного производства «ГМ-АвтоВАЗ», в котором заняты около 1400 человек¹, но это дочернее предприятие того же ВАЗа.

Город сильно пострадал от кризисов 1998 г. и 2008 г., что приводило к попыткам поиска властями организованного выхода из них. Каждый раз для решения этой задачи в городе создавалась ССП, имеющая какие-либо особенности, что в совокупности составило уникальный опыт формирования таких систем.

В опыте формирования ССП г. о. Тольятти можно выделить два периода: период с 1997 по 2007 г., когда развитие системы стратегирования было тесно связано с именем С. Ф. Жилкина, и период с 2006 г. по настоящее время, когда развитие системы стратегирования связано с именем главного специалиста организационно-консультационного управления (ОКУ) Думы г. о. Тольятти В. Б. Иглина. Первый период планирования можно разделить на 2 этапа: с 1997 по 2000 г., когда С. Ф. Жилкин осуществлял планировочную деятельность в должности мэра г. Тольятти, и с 2003 по 2007 г., когда он участвовал в процессах стратегирования как ректор ТГУ и разработчик Системы городского стратегирования (СГС)².

Второй можно разделить на 4 этапа: этап инициации процессов создания новой ССП, когда разрабатывались принципиальные документы, на основе которых строилась дальнейшая система; подготовительный этап, когда создавались органы ССП и регламентировалась их работа; этап разработки и утверждения, когда сторонняя организация работала над созданием Стратегического плана, действуя на основании документов ранних этапов и под постоянным контролем со стороны органов ССП; современный этап реализации, когда принимаются документы, регламентирующие порядок реализации, экспертизы и мониторинга процессов реализации, а также обеспечивающие непрерывность процесса планирования, что гарантирует его адекватность изменяющимся ситуациям.

При этом можно отметить, что конец первого периода и начало второго пересекаются, что вызвано неоднородностью процессов развития систем стратегического планирования, то есть в период с 2006 г., когда начинается влияние В. Б. Иглина, и до 2007 г., когда заканчивается участие С. Ф. Жилкина, фактически развиваются параллельно две разные системы. Рассмотрим эти системы в отдельности.

ПЕРВЫЙ ЭТАП ПЕРВОГО ПЕРИОДА

Особенностью первого периода являлось то, что все процессы стратегирования инициировались лично мэром (на первом этапе — С. Ф. Жилкиным, на втором — Н. Д. Уткиным), а вся создаваемая система строилась на личном авторитете отдельных личностей. Это делало систему планирования зависимой и неустойчивой, а также довольно пассивной во всех вопросах, выходящих за рамки личных интересов руководителей. Все основополагающие документы разрабатывались или в исполнительном органе — мэрии, или в научной организации по заказу мэрии, а утверждались представительным органом — Думой, то есть инициатива разработки исходила всякий раз «сверху» и впоследствии принималась «низом».

На первом этапе не предусматривалось активного участия гражданского общества (ГО), Концепция социально-экономического развития (Концепция СЭР) 1999 г. была принята без какого-либо обсуждения с общественностью, а до более поздних стадий

¹ Данные с официального сайта ГМ-АвтоВАЗ. gm-avtovaz.ru/company/company/personal (дата обращения 03.06.2011).

² Система городского стратегирования // Тольяттинский государственный университет: edu.tltsu.ru/sites/site.php?s=125&m=19918 (дата обращения 03.06.2011).

стратегирования, где участие общественности допускалось³, дело на первом этапе не дошло. Программа СЭР (документ, регламентирующий процесс реализации принципов Концепции) так и не была принята. Органом, ответственным за разработку и принятие решений стратегического характера, было Программно-аналитическое управление мэрии, которое было закрыто в 2000 г. вместе со сменой мэра города. Также прервался и процесс разработки стратегических документов, начатый по его личной инициативе. ССП так и не была создана.

В кандидатской диссертации С. Ф. Жилкина (1998 г.) декларируется необходимость обратной связи, принципов «баланса интересов» и «гласности»⁴, но тема практически не развита — в качестве главных субъектов общественного участия выступают представители бизнеса, тогда как остальные (в частности «широкие слои общества») лишь упоминаются от случая к случаю⁵. Здесь общество делится на разные слои: лица, имеющие отношение к власти, бизнесу, науке, а также простые горожане. Единственным слоем, участвовавшим в непосредственной разработке, оказалась власть. Остальные слои задействованы так и не были.

Главным документом данного этапа является Концепция социально-экономического развития (Концепция СЭР), принятая на заседании тольяттинской городской Думы 07.04.1999. Объем документа небольшой (32 страницы), поскольку он предполагался лишь первым элементом будущей более сложной системы⁶. Главной идеей документа является улучшение качества жизни как главного фактора развития общества⁷. Материал в нем довольно общий, что объясняется трудностями методологии, поскольку конкретных рекомендаций по созданию стратегических документов города в то время, как и сейчас, не существовало, а практического опыта у других городов еще было недостаточно⁸. В первой части дан приблизительный SWOT-анализ, дающий относительно полное представление о положении в городе, хотя критерии, выбранные для иллюстрации этого положения, не совпадают с официально утвержденными (в частности с показателями, характеризующими социально-экономическое положение муниципально-образовательного образования, принятыми Госкомстатом в 1998 г.). Особенностью SWOT-анализа данной Концепции является то, что в его подготовке принимало участие ограниченное число экспертов и служащих мэрии, а представители общественности или бизнеса в данном процессе не участвовали. Как следствие, были выявлены не все недостатки и достоинства, а только общие и очевидные, что снижает полезность документа. Однако для стартового элемента более слож-

ной и развитой системы этого было вполне достаточно. К сожалению, впоследствии данный материал был доработан весьма слабо и бессистемно, и также без участия горожан, что лишало анализ учета локальных проблем, делая его излишне абстрактным.

Также отсутствует проработанный анализ возможных сценариев развития муниципального образования — в тексте описан лишь инерционный по сути сценарий без ожидания существенных прорывов и качественных изменений. Главной целью документа является не развитие экономики и преодоление жесткой зависимости от единственного предприятия (каковая отмечается в тексте Концепции⁹), а улучшение качества жизни населения на основе устойчивого функционирования уже существующих предприятий и лишь формирования условий для создания новых¹⁰. Таким образом, отличительной особенностью данного документа является то, что во главу угла ставится не экономическое развитие города, а повышение уровня жизни населения вследствие такого развития. Под населением здесь понимаются вообще все жители города, поскольку никакой необходимости разделять их на категории у авторов не было.

По причине отсутствия логического продолжения в виде Программы СЭР (примерный план разработки которой уже существовал, хоть и не публиковался) ни конкретные мероприятия, ни пространственные или временные аспекты реализации разработаны не были. Также не были продуманы ни конкретные индикаторы реализации тех проектов, которые уже были намечены и должны были войти в Программу, ни даже механизмы их реализации.

В промежутке между двумя этапами какой-либо последовательной деятельности по стратегическому планированию не осуществлялось, однако нужно отметить, что в период 2002–2003 гг. работала группа муниципальных служащих под руководством американского эксперта Грегори Райтера, которая вырабатывала конкретные проверяемые индикаторы развития города по каждому направлению, курируемому муниципалитетом. Однако результаты их деятельности, осуществившейся более года, практической реализации не имели и были учтены лишь частично на втором этапе разработки стратегических документов.

ВТОРОЙ ЭТАП ПЕРВОГО ПЕРИОДА

На втором этапе первого периода схема органов принятия решений была полностью пересмотрена. Общественность включается в процесс разработки как элемент, способный серьезно повлиять на процесс, которым заняты эксперты, и на утверждение документов, которым заняты представители власти и крупных

³ *Рохчин В. Е., Жилкин С. Ф., Знаменская К. Н.* Стратегическое планирование развития городов России: системный подход. СПб.: ИРЭ РАН, Скифия-принт, 2004. С. 236.

⁴ *Жилкин С. Ф.* Методические основы формирования стратегического выбора муниципального образования городского типа: автореф. канд. экон. н. С. 12.

⁵ Там же.

⁶ *Рохчин В. Е., Жилкин С. Ф., Знаменская К. Н.* Указ. соч. С. 254.

⁷ См. Решение тольяттинской городской Думы Самарской области от 07.04.1999 № 493 «О концепции комплексного социально-экономического развития г. Тольятти» // *Волга News: Интернет-издание*. П. 2. Обоснование стратегического выбора города. 80.91.191.249/oblast9/terrapr/ip-kegewr7/stranica2.htm (дата обращения 03.06.2011).

⁸ *Жихаревич Б. С.* Территориальное стратегическое планирование в России 1997–2004 гг. // История форума: Форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России». www.history.forumstrategov.ru/upload/documents/pr6.zip (дата обращения 08.06.2011).

⁹ См. Решение...: П. 4.2. Производственный потенциал. Табл. 1. 80.91.191.249/oblast9/terrapr/ip-kegewr7/index.htm (дата обращения 08.06.2011).

¹⁰ См. Решение...: П. 2. Обоснование стратегического выбора города. 80.91.191.249/oblast9/terrapr/ip-kegewr7/stranica2.htm (дата обращения 08.06.2011).

стейкхолдеров. Результат разработки системы стратегирования лег в основу докторской диссертации С. Ф. Жилкина (2008 г.), в которой в качестве общественного инструмента указывается Ежегодная городская конференция, на которой граждане могут вносить свои замечания и пожелания, но на всех остальных уровнях горожане не упоминаются¹¹. На данном этапе понятия «общественность», «ученые», «бизнес», «власть» разведены по разным углам системы планирования и получают достаточно полные определения. Под «общественностью» подразумевается обывательская масса, на благо которой в конечном итоге и направлена деятельность всей системы, хотя участие самой общественности в этом процессе весьма ограничено. За рамки данного понятия выведены согласно представлениям ряда ученых (в частности А. Г. Артемова¹², С. А. Боженова¹³) представители администрации, крупного бизнеса и науки, то есть те люди, на взгляды которых сильно влияют их образование, профессиональная деятельность, в том числе возможность принимать властные решения.

Заказ разработки новой системы стратегического планирования (ССП) был осуществлен, как и раньше, мэрией в научной структуре — недавно сформированном Тольяттинском государственном университете (ТГУ). Деятельность была начата на основании Договора № 522 от 15 декабря 2003 г., к которому каждые четыре месяца создавалось дополнительное соглашение с целью конкретизации этапов работы над разработкой ССП на ближнюю перспективу. Составными элементами этих допсоглашений были планы-графики и технические задания, которые регламентировали эту работу. По результатам же осуществленной деятельности, в частности проведенным заседаниям городского стратегического совета (ГСС), оформлялись отчеты с подробными приложениями, включающими отчеты всех экспертно-аналитических групп, информацию о проведении всех промежуточных исследований, необходимые информационные справки, протоколы заседаний ГСС и постоянно действующих семинаров, все принятые в ходе проделанной работы решения ГСС, а также любые другие необходимые для иллюстрации проделанной работы документы¹⁴.

Разработанная в ТГУ по заказу мэрии Система городского стратегирования (СГС) включала в себя все слои городского населения, олицетворяя принцип «согласованности» и «единства интересов»¹⁵ всех слоев общества — бизнеса, власти, населения. Ключевая роль в осуществлении этого взаимодействия отводится экспертам — специалистам, обладающим теоретическими (ученые) или практически знаниями по конкретным городским проблемам. Право принятия окончательных решений передается представителям крупного бизнеса города (тем, кто и будет осуществлять реализацию долгосрочных проектов) в согласии с администрацией (для обеспечения легитимности принимаемых решений в глазах исполнительной власти). Данная структура состояла из следующих элементов:

1. Городской стратегический совет (ГСС) — 20 полномочных представителей ведущих предприятий, организаций города и мэра (20+1). В задачи этого совета входит согласование основных приоритетов и программ городского развития, рассмотрение концепции развития города и подготовка основных документов для их последующего утверждения в городской Думе, рассмотрение и одобрение главных проектов развития, разработанных экспертными группами. Критериями отбора членов ГСС являются: численность работающих на предприятии; объем имущественного комплекса предприятия на территории города; размер налоговых платежей в городской бюджет; авторитетность финансово-кредитных институтов города.
2. Экспертно-аналитическая группа (ЭАГ) — представители профессиональных сообществ, научно-образовательных организаций, эксперты, представители молодежи (студенты, молодые специалисты). В задачи таких групп входят: анализ ситуации в основных сферах жизнедеятельности города, подготовка проектов, разработка индикаторов и требований к системе жизнедеятельности. Количество и тематика ЭАГ не были жестко заданы, что позволяло реагировать на вызовы времени и пожелания населения.
3. Постоянно действующий семинар (ПДС) — руководители ЭАГ, эксперты, представители научно-образовательных организаций по профилям, представители молодежи. В задачи данного семинара входят: отбор предложений, представленных на рассмотрение экспертно-аналитическими группами, согласование этих предложений между всеми участниками ПДС, внесение согласованных предложений в ГСС.
4. Агентство городского развития (АГР) — муниципальное унитарное предприятие. В его задачи входит привлечение инвестиций в рамках утвержденных проектов развития, а также помощь в реализации проектов.
5. Ежегодная Городская конференция (ГК), в задачи которой входит публичное обсуждение результатов деятельности ГСС за прошедший период, обозначение дальнейших планов его работы, отражение отношения общественности к его работе.
6. Конструкторское бюро (КБ) — сотрудники научно-образовательных учреждений, представители АГР, мэрии, специалисты по направлениям. В задачи бюро входит организационное и методическое обеспечение деятельности ГСС, информирование населения города.
7. На стадии разработки остался проект «Городской экран» как место публичного объявления и обсуждения главных стратегических документов и инициатив в промежутках между ГК по мере появления информационных поводов со стороны СГС, а также обсуждения положений в городе и городских проблем, что служило бы индикатором для работы самой системы.

¹¹ См: Жилкин С. Ф. Совершенствование стратегического планирования развития города: дисс. д. экон. н. М., 2007.

¹² Артемов Г. П. Политическая социология: Учеб. пособие. М: Логос, 2002. 280 с.

¹³ Боженов С. А. Развитие стратегического управления городом: социально-технологический аспект: дисс. канд. соц. н. Белгород, 2009.

¹⁴ См. Приложение 3.

¹⁵ Рохчин В. Е., Жилкин С. Ф., Знаменская К. Н. Указ. соч. С. 231.

Число проведенных мероприятий соответствует иерархическому положению элемента системы. ГК состоялась дважды за весь срок функционирования СГС; ГСС за все время работ (с декабря 2004 г. по февраль 2008 г.) провел 12 заседаний, причем в период с мая 2005 г. по ноябрь 2007 г. они не проводились совсем; ПДС проводился около 10 раз, но последнее заседание состоялось гораздо раньше, в марте 2006 г.; заседания же ЭАГ проводились по мере необходимости, как правило, каждую неделю — точное их число на данный момент установить невозможно.

Особенностью данной системы является то, что начиная со второго года работы проблематика должна была задаваться «снизу», от жителей. Это становилось возможным благодаря участию горожан в ГК, в ходе которой ими высказывались пожелания и замечания к работе органов СГС, а также в ходе работы Городского экрана. Исходя из этих замечаний и пожеланий должны были формироваться новые ЭАГ, результаты деятельности которых обсуждались бы на последующих заседаниях ПДС и ГСС. Это означает, что верхушка стратегирования начиная со второго года не занимается постановкой проблем, а только решает их. В первый год источником информации по городским проблемам стали материалы SWOT-анализа, подготовленного еще в 1998 г. и дополненного в ходе разработки СГС, однако в данной деятельности общественность города никакого участия не принимала. Таким образом, намечался переход системы на зависимость от мнения городского сообщества, что встроило бы его как важный элемент в СГС и придало бы устойчивую структуру за счет снижения зависимости от позиции конкретных лиц. Однако из-за распада ГСС на раннем этапе, произошедшего до осуществления этого перехода с позиции руководящего органа, вся система прекратила свое существование, не успев осуществить большую часть амбициозных планов разработчиков, в частности главную особенность самой системы — ее открытость и готовность к мобильному и оперативному внесению изменений.

Одной из особенностей данной системы разработчики предполагали отсутствие законодательных актов, закрепляющих итоги их деятельности. Все результаты работ носили рекомендательный характер для участников ГСС, однако именно из-за их позиционирования как заинтересованных в развитии города сторон эти рекомендации и должны были ими исполняться безо всякого принуждения со стороны муниципалитета. Примером подобного непринужденного действия согласно рекомендациям СГС стала экспертиза энергобезопасности и энергообеспеченности городских предприятий, проведенная всеми крупными предприятиями города. Это стало необходимым потому, что энергосети были созданы одновременно с городом и имели разрывы, совпадающие с разрывами в административной структуре города на заре его существования, когда за каждый район отвечала своя администрация. Результаты проведенной работы помогли предотвратить энер-

гетические коллапсы, возможные в случае аварий на узловых станциях.

Также одним из последних результатов работы системы стала разработка концепции города и требований к городским проектам и программам, создаваемым с целью развития города. Однако примеров, подобных этому, было довольно мало, несмотря на два года полноценной работы, поскольку согласовать интересы 20 предприятий оказалось затруднительно, а с уходом из системы связующего элемента, авторитетного генерального директора АвтоВАЗа В. В. Каданникова, это стало практически невозможно. Более того, люди, вошедшие в ГСС вместо него, — последующие директора завода — слишком недолго управляли предприятием, чтобы всерьез проникнуться интересами города на сколь-нибудь отдаленную перспективу.

ВТОРОЙ ПЕРИОД

Второй период формирования системы стратегического планирования развития г. о. Тольятти можно условно отсчитывать с 24 мая 2005 г., когда состоялось выдвижение инициатором нового подхода В. Б. Иглиным своих тезисов на Российском философском конгрессе в Москве¹⁶. Развитие данные тезисы получили 16 октября 2006 г. на Международном форуме «Проблемы будущего: междисциплинарный подход» в Звенигороде¹⁷. Однако отсчет хронологии мы ведем с момента практического применения данных разработок, которое произошло уже 22 декабря 2006 г. в решении VI традиционного форума НКО¹⁸, в котором по результатам экспертной Концепции СЭР 1999 г. констатируется необходимость серьезной корректировки работы над созданием стратегических документов. Впоследствии, 19 сентября 2007 г., Дума г. о. Тольятти приняла решение № 715, признавшее Концепцию СЭР 1999 г. утратившей силу. Далее 10 декабря 2007 г. по распоряжению председателя Думы г. о. Тольятти создается рабочая группа Думы по разработке документов, регламентирующих работу по стратегическому планированию. Это можно выделить в *этап инициации* во втором периоде, поскольку практически целый год после этого никаких нормативных актов не принималось, шла работа методического характера. Надо отметить, что теперь подход к участию общественности стал совершенно иным, поскольку именно общественность по сути инициировала работы по формированию ССП. В рабочей группе же общественность была представлена не только НКО, но и ТОСами, и профсоюзами. В данной ситуации наполнение понятия «общественность» следующее: в инициации процесса принимали участие (помимо обычных в такого рода деятельности представителей мэрии, Думы и науки) руководители НКО города, профсоюзов и ТОСов, то есть люди, которых нельзя отнести ни к простым горожанам, ни к крупному бизнесу, власти или ученым. Это заведомо активная часть населения города, которая обычно и относится к понятию «общественность»¹⁹. Простые горожане пока никак не участвовали.

¹⁶ Иглин В. Б. Ноосферный подход к стратегической роли городов в развитии человечества на современном этапе // Тезисы докладов и выступлений IV Российского философского конгресса (Москва, 24–28 мая 2005 г.): В 5 т. Т. 3. М.: Современные тетради, 2005. С. 475.

¹⁷ Иглин В. Б. Роль городов в развитии человечества в России // Проблема субъектов российского развития. Материалы Международного форума «Проекты будущего: междисциплинарный подход» 16–19 октября 2006, г. Звенигород / под ред. В. Е. Лепского. М.: Когито-Центр, 2006. С. 69–75.

¹⁸ Решения VI традиционного форума НКО // Самарская губерния: общественный выбор. www.my-tlt.narod.ru/Rezolucia.htm (дата обращения 04.06.2011).

¹⁹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1973. С. 400.

Характерной отличительной чертой данного этапа становится то, что, в отличие от всех предыдущих периодов, теперь принимаются нормативные акты, закрепляющие методику работы по шагам. Тольятти становится первым в России городом, где полностью и детально прорабатываются все нормативные документы, обеспечивающие стабильность системы и взаимодействие ОМС²⁰. Так, сначала принимаются документы, констатирующие некорректность существующих нормативных актов (решение Форума НКО, решение Думы № 715). Затем принимается акт, согласно которому создается рабочая группа, в задачу которой входит разработка документов, регламентирующих новую работу по стратегическому планированию. Во всех предыдущих попытках разработки стратегических документов данные этапы опускались как сами собой разумеющиеся, что на более поздних стадиях позволяло допускать вольности трактовки и отклонения функций отдельных элементов.

Формирование подробной нормативной базы само по себе не дает гарантий выполняемости этих законов, поскольку для этого требуется направленная воля заинтересованной стороны. Однако при наличии этой стороны далеко не всегда требуется нормативная база. В других городах — субъектах стратегического планирования заинтересованной стороной выступала сама власть в лице главы города, что и обуславливало слабую потребность в подробной проработке нормативной структуры: его распоряжения и так выполняются в полной мере, а проведение всех нормотворческих процедур — весьма трудоемкий процесс, отнимающий много времени. Однако в Тольятти в качестве заинтересованной стороны выступила общественность, которая сама по себе не могла распоряжаться административным ресурсом, что и потребовало создания подробной нормативной структуры взаимодействия. Именно тот факт, что в Тольятти процессы стратегирования впервые в стране были начаты общественностью, а не властью, обусловил столь педантичный подход к нормотворческому процессу, итогом чего стала уникальная в своей проработанности нормативная база. Заинтересованной в этих законах стороной является общественность, поэтому данные законы будут соблюдаться до тех пор, пока в общественности сохраняется стремление к подобной активности.

Подготовительный этап второго периода начался с решения Думы г. о. Тольятти № 958 от 17.09.2008 «О положении об организации разработки Стратегического плана развития г. о. Тольятти до 2020 г.» и продолжался до заключения контракта на разработку СП с внешней организацией, состоявшегося 12 мая 2009 г. Главными достижениями данного периода стали создание механизма новой Системы стратегического планирования (ССП 2008 г.) и чет-

кая регламентация обязанностей всех субъектов ее деятельности, не позволяющая вольных трактовок функций, сроков и ответственности каждого элемента системы, что позволяло вывести ее деятельность за пределы субъективных стремлений отдельных людей. В предыдущих попытках создания таких систем практически игнорировалась нормативная подготовка данных работ, из-за чего деятельность всей системы ставилась в зависимость от доброй воли и возможностей отдельных облеченных властью людей, с уходом которых разваливалась вся система.

На данном этапе также можно отметить четкую систематизацию и регламентацию всех работ как отличительную особенность. Работа шла последовательно, каждый шаг отрабатывался и фиксировался нормативными актами. Так, спустя менее года после начала подготовки документов по регламентации работы над Стратегическим планом, решением Думы № 958 от 17.09.2008 принимается Положение об организации разработки Стратегического плана²¹, в соответствии с которым к работе над разработкой СП подключалась широкая общественность (было принято обращение мэра и Думы к жителям об участии в подготовке предложений и обсуждении СП²²), а также ответственным лицам поручалось сформировать органы системы стратегического планирования. Эти органы были созданы, а их права и обязанности зафиксированы серией соответствующих актов.

1. Городской стратегический совет (далее — ГСС) создан 4 декабря 2008 г. постановлением мэра. Спичный состав — 29 человек, среди которых присутствуют представители крупного бизнеса, администрации, общественности и искусства. К обязанностям органа относятся координация деятельности органов СГС, подвластных мэрии, экспертиза результатов их работы, разработка изменений в законодательстве при необходимости. За период до утверждения СП ГСС провел всего пять заседаний, из которых № 1 было организационным, № 2 касалось перспектив отдельных отраслей и презентации компании, победившей в уже проведенном конкурсе на разработку СП, № 3 касалось небольшого числа конкретных стратегических документов, а два последних касались лишь критики итогов работ по СП. Таким образом, участие данного органа в разработке СП являлось чисто номинальным с целью формального включения мэрии в данный процесс²³.

1.1. Рабочая группа по стратегическому планированию (является вспомогательным элементом ГСС) создана 15 декабря 2008 г. постановлением мэра для осуществления всех основных процессов стратегирования, результаты которых рассматриваются Экспертным советом и утверждаются ГСС. На основе ее разработок ГСС и принимает решения. Группа провела 8 заседаний, которые, тем не менее, сводились

²⁰ В Тольятти состояние системы стратегического планирования подтверждается дипломом IX Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» от 19 октября 2010 г. «За лучшее представление практики управления реализацией стратегии социально-экономического развития городского округа среди муниципальных образований». Состояние ССП и нормативной базы в остальных городах устанавливалось по материалам выступлений представителей иных городов-стратегов на этом и предыдущих Форумах, а также по материалам официальных сайтов городов-стратегов.

²¹ Решение Думы г. о. Тольятти № 958 от 17.09.2008 // Городские ведомости. 2008. № 114. www.vdmst.ru/09-10-2008/10052 (дата обращения 04.06.2011).

²² Обращение мэра и депутатов г. о. Тольятти к жителям // Официальный портал мэрии г. о. Тольятти. www.portal.tgl.ru/strategTgl.htm (дата обращения 04.06.2011).

²³ Городской Стратегический совет // Официальный портал мэрии г. о. Тольятти. www.portal.tgl.ru/strategTgl/sity.htm (дата обращения 05.06.2011).

²⁵ Экспертный совет по стратегическому планированию // Официальный портал мэрии г. о. Тольятти. www.portal.tgl.ru/strategTgl/expertSoviet.htm (дата обращения 05.06.2011).

к экспертизе уже идущих процессов с точки зрения учета интересов мэрии²⁴.

2. Экспертный совет (далее — ЭС) создан 15 декабря 2008 г. постановлением мэра для научного сопровождения процессов разработки стратегических документов. Состоит из 12 членов в звании не ниже доктора наук, провел 13 заседаний, в ходе которых сделал ряд существенных замечаний и поправок на каждой стадии разработки СП²⁵.

3. Общественный совет (далее — ОС) создан 16 января 2009 г. решением Думы для общественной экспертизы проекта СП, каждого его отдельного элемента, а также для участия в процессе разработки проектов стратегических документов путем представления предложений и замечаний разработчикам. В его составе 24 человека. 18 из них — представители научных кругов со званием не ниже кандидата наук. Каждый член Совета был направлен научной, образовательной или общественной организацией, а также должен был соответствовать определенному набору требований.

В состав рабочих групп и тематических комиссий входят 111 человек, также представляющих разные организации. Принципиальным обстоятельством является то, что все люди, входящие в состав Совета и его структур, организованы на общественных началах, что сразу же снимает материальный интерес экспертов и выводит на первый план их интересы как горожан. Таким образом, несмотря на то, что значительная часть этих людей не относится к «общественности» в трактовке старых методологий (их можно отнести к «экспертам»), они не могут быть отнесены ни к «экспертам», ни к одной из других структур («администрация», «бизнес») ввиду отсутствия материальной вовлеченности — они не получают за свою деятельность зарплаты от администрации города, и от их деятельности не зависит их прибыль. Главным мотивационным фактором выступает их личная позиция как жителей города, стремящихся сделать свой город лучше. Однако ввиду их научной подготовки они могут быть отнесены к особой категории общественности — общественным экспертам. Их задачей является *научная экспертиза* проектов с точки зрения соответствия правовым актам, *защищающим права граждан*, таким как Конституция Российской Федерации, Хартия городов, Декларация прав человека и др. Для представления конкретных интересов горожан (то есть собственно широкой общественности в классическом смысле) на каждое мероприятие приглашались простые жители (обыватели, то есть не обладающие ни специальными знаниями и навыками, ни обязанностями в отношении данных мероприятий) города. За период до 07.07.2010 Совет провел 89 мероприятий разного рода, каждое из которых было открытым для общественности. О каждом мероприятии ОС общественность информировалась заранее через СМИ и информационный орган официального сайта городской Думы. Каждый представитель городского населения, присутствовавший на таких меро-

приятиях, имел равные права на высказывание своего мнения с постоянными членами Совета, которые никак не могли повлиять на вопросы и позиции простых горожан и в обязательном порядке передавали разработчикам все комментарии, пожелания и замечания, высказанные ими²⁶.

Отличительной чертой данного периода можно назвать сравнительно высокую активность общественности города в лице ОС, за 14 месяцев разработки СП проведенного 89 мероприятий по обсуждению, в то время как остальные органы провели в общей сложности всего 26 заседаний. При этом надо отметить, что органы стратегирования мэрии и Думы являются равнозначными элементами ССП 2008 г., призванными рассматривать подготавливаемые документы параллельно, но с разных сторон, в отличие от СГС 2004 г., когда органы с похожими названиями работали в последовательной цепочке, в формальном соподчинении.

Впервые в городской планировочной практике было дано официальное и публичное техническое задание на разработку СП, в котором четко обозначались цели, задачи, структура и требования к содержанию, а также четкая структура этапов разработки СП, согласно которой на каждом этапе проект документа должен был проходить общественную экспертизу. Остальные органы ССП проводили свои экспертизы по мере необходимости, которую они определяли сами. Техническое задание утверждалось представительным органом — Думой²⁷.

После этого 1 апреля 2009 г. был утвержден общий план-график²⁸ разработки СП, согласно которому четко расписывалась деятельность всех органов стратегирования по месяцам и этапам. При этом надо отметить, что сроки, указанные в данном документе, на практике были выдержаны без серьезных отклонений. Затем 12 мая 2009 г. на конкурсной основе был заключен контракт на разработку текста СП (черновая работа по составлению тела документа без права принимать какие-либо решения) со сторонней организацией — Группой компаний «ПРО-Центр» (г. Пермь), деятельность которой полностью регулировалась техническим заданием и контролировалась органами ССП обеих ветвей власти.

Этап разработки и утверждения начинается с заключения контракта на разработку СП и заканчивается утверждением готового документа 07.07.2010. Как и на предыдущих этапах данного периода, работа над созданием Стратегического плана велась по четким регламентам и контролировалась методом экспертиз и согласований Общественным советом на публичных слушаниях после каждой стадии, а также другими органами ССП на внутренних заседаниях по мере необходимости. В случае возникновения замечаний у Общественного совета или иных органов к разработчикам ими направлялись списки этих замечаний для доработки и исправления, после чего исправленная версия также проходила стадии экспертизы и согласования. Таким

²⁴ Рабочая группа по стратегическому планированию // Официальный портал мэрии г. о. Тольятти. www.portal.tgl.ru/strategTgl/workgroup.htm (дата обращения 05.06.2011).

²⁵ Экспертный совет по стратегическому планированию // Официальный портал мэрии г. о. Тольятти. www.portal.tgl.ru/strategTgl/expertSoviet.htm (дата обращения 05.06.2011).

²⁶ Отчеты Общественного совета // Дума г. о. Тольятти. dumatlt.ru/duma_obshestvo/strateg_sovet/ (дата обращения 05.06.2011).

²⁷ Решение Думы № 1078 от 04.02.2009 «О техническом задании на разработку Стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года» // Дума г. о. Тольятти. dumatlt.ru/duma_obshestvo/strateg_sovet/files/tech_zad.doc (дата обращения 05.06.2011).

²⁸ Об общем плане-графике разработки Стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года // Официальный портал мэрии г. о. Тольятти. www.portal.tgl.ru/files/upload/709p.doc (дата обращения 05.06.2011).

образом, роль разработчика СП Тольятти сильно отличалась от роли аналогичных структур при разработке СП других городов, например, МЦСЭИ «Леонтьевский центр» при разработке СП Санкт-Петербурга или ИЭ КарНЦ РАН при разработке СП Республики Карелия. Главное отличие состояло в том, что ГК «ПРО-Центр» не могла сама определять ни методологию, ни содержание, а лишь действовала в узких рамках технического задания под постоянным контролем со стороны ССП, несколько раз заставлявшая данную организацию вносить весьма серьезные коррективы. Следовательно, данный разработчик выполнял не полноценную научную работу, как остальные, а работу немногим ответственным простого набора текста.

Главной особенностью данного этапа является тесное сотрудничество органов стратегирования, компании-разработчика и городской общественности. На этапе разработки все желающие могли принять участие в формулировке вопросов и предложений в SWOT-анализ (таких предложений поступило более 500)²⁹. Отдельно можно было участвовать в подаче на рассмотрение Совета проектов к СП, руководствуясь специальной методикой с учетом разработанного паспорта инвестиционного проекта, опубликованной для общего пользования³⁰. При этом ни председатель Совета, ни его члены не могли ни влиять на позицию горожан, подготовивших свой проект, ни корректировать их предложения, направляя разработчикам все материалы в сыром виде, ограничиваясь выставлением ранжированных оценок актуальности и осуществимости. Всего было подано около 438 резюме на такие проекты, из которых более трети в итоге были доработаны до полноценных инвестиционных проектов с паспортами проекта³¹. На каждой стадии работы над проектом СП проводились открытые публичные слушания, о проведении которых общественность информировалась через СМИ, а также информационный орган на сайте Думы города. Именно на данном этапе развития системы стратегирования к продуктивной деятельности впервые полноценно подключается «общественность», включающая «широкие слои населения», то есть часть населения, которая никак не связана с политикой или общественными задачами и защищает исключительно собственные локальные интересы. С точки зрения современных исследователей общества, именно активизация интереса простых людей к жизни и развитию общества и государства позволит осуществить формирование в стране гражданского общества как главного элемента демократической системы государства³².

Главным результатом данного этапа стало утверждение решением № 335 Думы городского округа Тольятти от 07.07.2010 Стратегического плана развития г. о. Тольятти до 2020 г. (СП). Объем его составил 242 страницы и включил в себя не только обоснование стратегического выбора, как в Концепции СЭР 1999 г., но и подробный анализ нескольких вариантов развития города, приоритетные программы развития, а также принципы, индикаторы и источники финансирования их реализации.

Надо отметить, что есть сходство SWOT-анализа в обоих основных документах, но наблюдаются естественные различия в оценке степени износа фондов и экономических перспектив. В Концепции СЭР 1999 г. озабоченность моноориентацией промышленности была, но вывод об обязательной диверсификации путем увеличения числа субъектов МСП с однозначностью сделан не был, тогда как в Стратегическом плане 2010 г. именно диверсификация является основной целью разработки стратегических документов. Это вызвано тем, что данный документ получил дополнительный импульс к развитию в виде глобального экономического кризиса 2008 г., после которого вопросы диверсификации начали активно обсуждаться по всей стране. Тем не менее, стратегические цели включают дальнейшее устойчивое развитие автомобильной и химической промышленности, а также формирование условий для многостороннего развития экономики города³³, но на фоне снижения их удельного влияния в экономике города.

Главными идеями нового документа стали ускоренная диверсификация производства, развитие человеческого потенциала и экономики. В Стратегическом плане определены главные приоритеты развития: всестороннее развитие человеческого потенциала; обеспечение интенсивного развития экономики; сохранение и улучшение среды обитания; развитие местного самоуправления в г. о. Тольятти; «пилотные» проекты и международное сотрудничество. Данный документ уже является законченным планом действий, поэтому он имеет конкретику, которой была лишена Концепция СЭР 1999 г. Новая Концепция является составным элементом СП, равно как и Программа комплексного социально-экономического развития (далее — Программа КСЭР), что выводит Стратегический план на более высокий уровень развития. В Программе КСЭР прописано всего 19 конкретных мероприятий (в примерном плане разработки Программы СЭР 1999 г. их было упомянуто 25, однако они были лишены всякого содержания), зато каждое конкретное мероприятие имеет разработанные цели и задачи, основные действия по решаемым задачам Стратегического плана, ожидаемые результаты, источники финансирования, а также обоснование рисков.

Также в Стратегическом плане разработаны пространственные аспекты развития города, в которых определены главные приоритеты развития городского пространства: экологичность и эргономичность, надежность и безопасность, благоустройство и озеленение, сохранение своеобразия и достижение эффективности использования городского пространства.

Немаловажными достоинствами Стратегического плана являются и проработанные технические аспекты: механизмы и индикаторы реализации, а также источники финансирования. В общем виде механизмами реализации Стратегического плана являются: организационный (создание системы реализации стратегических направлений, комплексных про-

²⁹ См.: Отчеты Общественного совета // Дума г. о. Тольятти. П. 2.3. dumatlt.ru/duma_obshestvo/strateg_sovet/ (дата обращения 05.06.2011).

³⁰ См. материалы рабочего совещания № 22 Общественного совета по стратегическому планированию // Дума г. о. Тольятти. dumatlt.ru/duma_obshestvo/strateg_sovet/files/r.c.22.zip (дата обращения 05.06.2011).

³¹ См.: Отчеты... П. 2.3. dumatlt.ru/duma_obshestvo/strateg_sovet (дата обращения 05.06.2011).

³² См. труды Г. Г. Нагаевой, Г. Г. Дилигенского, В. Волкова.

³³ См.: Приложение № 1 к решению Думы 07.07.2010 № 335 «Стратегический план развития г. о. Тольятти до 2020 года» // Официальный портал мэрии г. о. Тольятти. П. 3.2. С. 152. www.portal.tgl.ru/files/upload/StrategyPlan-07.07.10.pdf (дата обращения 07.06.2011).

грамм, наиболее важных проектов, мероприятий); нормативно-правовой (выстраивание и оформление правовых отношений между уровнями власти, бизнесом, общественными организациями и др.); финансово-экономический (формирование бюджетов развития, межбюджетных отношений, взаимодействие с кредитными институтами и инвесторами); социального партнерства (создание организационных структур, обеспечивающих взаимодействие власти, бизнеса и населения, проведение общественных слушаний и мониторинга реализации СП др.); информационно-коммуникационный (использование средств массовой информации и других механизмов для оперативного оповещения всех заинтересованных субъектов о ходе реализации СП, создание механизмов обратной связи). Индикаторы прописаны в отдельном приложении к СП, разбиты в таблицы согласно пяти направлениям, в каждом направлении проработано строгое разделение показателей согласно заявленным целям и задачам с приведением конкретных формул расчета индикативных показателей исходя из статистических данных. Всего по направлениям приведено 117 индикативных показателей с указанием конкретных источников их получения.

Таким образом, СП является принципиально более качественным документом, лишенным недостатков единственного документа первого периода. На его основе вполне возможно осуществлять осознанное развитие города в том направлении, которое более всего соответствует представлениям основных элементов городского сообщества.

Четвертый период второго этапа — *период реализации стратегии и разработки порядка мониторинга и корректировки СП*. В этот период ССП начинает работать на полную мощность, осуществляя не только подготовку конкретного документа, но и его модернизацию и мониторинг, то есть теперь стратегическое планирование приобретает свойства не явления, а процесса. Начинается период с принятия 07.07.2010 СП и продолжается по настоящее время. Вторым важным документом данного периода стало Положение о стратегическом планировании в г. о. Тольятти, собственно и придающее стратегическому планированию свойства процесса. На момент написания статьи Думой г. о. Тольятти уже было преодолено вето мэра на данный документ, что является фактическим вступлением данного документа в силу, однако подпись мэра получена еще не была. Также были приняты Думой и направлены на рассмотрение мэрии или еще находятся на рассмотрении Думы г.о. Тольятти несколько документов системного характера, позволяющие нормативно оформить и закрепить стратегическое планирование как процесс. Принятие этих документов должно окончательно регламентировать процессы стратегического планирования в городе на длительную перспективу.

Таким образом, можно констатировать, что созданная в последние годы в Тольятти ССП является полноценно и эффективно функционирующим органом стратегирования. Данная система имеет механизмы саморегуляции и подстраивания под изменения внешних условий, а также обладает стабильностью и устойчивостью по отношению к конъюнктуре власти, поскольку создана на полноценной юридической основе и выведена за пределы влияния интересов конкретных лиц. Главный результат деятельности ССП 2008 г. (Стратегический план) является жизнеспособным, гибким и осуществимым документом,

что сразу выводит ССП Тольятти на передовые позиции в стране.

В Тольятти в разное время осуществлялась деятельность по нескольким разным схемам, в основе каждой из которых лежала некая методика, но только последняя оказалась работающей.

В неудачных попытках создания ССП в Тольятти можно выявить следующие недостатки, связанные с подходом к городу как к коммерческому предприятию:

1. Зависимость всего процесса от ограниченного круга лиц, без которых система теряет устойчивость и в конечном итоге прекращает функционировать. В первых созданных в Тольятти ССП наблюдалась зависимость от конкретных действующих лиц, без влияния воли которых все процессы затухали. В первый раз это произошло после ухода С. Ф. Жилкина с поста мэра города, когда было расформировано Программно-аналитическое управление мэрии, в ведении которой находилась данная работа, и дело остановилось на Концепции СЭР в первой редакции. Второй раз это произошло, когда ГСС, а также свой пост покинул глава АвтоВАЗа В. В. Каданников, обладавший личным влиянием на всех остальных участников ГСС. Участвовавший и на этом этапе в процессе стратегирования С. Ф. Жилкин хоть и сохранил авторитет, уже не обладал тем влиянием, которое ему ранее давала должность мэра, а градоначальник Н. Д. Уткин достаточного авторитета у бизнес-элиты, представленной в ГСС, не имел, вследствие чего система также прекратила функционировать. Ответственность не принимала никакого участия в этих процессах, хотя ее интересы постоянны и от смены руководства не зависят.

2. Отсутствие проработанной методической базы, не нуждающейся в гарантиях в лице самих разработчиков. В Тольятти из двух первых попыток создания ССП ни одна не имела заранее прописанных критериев разработки органов ССП, что делало саму структуру плодом деятельности узкого круга лиц, не ограниченных в своих действиях. Как следствие, созданные ими структуры также зависели от функционирования тех групп, которые заказали их разработку, и тех, кто их разработали. ССП 2004 г. была разработана по заказу мэра города Н. Д. Уткина и осуществлена командой ТГУ, ректором которого являлся в то время С. Ф. Жилкин, то есть ее актуальность зависела от тех же людей, которые отвечали и за ее функционирование, вследствие чего после их ухода она так и не была восстановлена.

3. В Тольятти в обеих неудачных попытках создания ССП общественность города ни в лице Думы, ни в лице представителей общественных организаций, ни в лице простых граждан не была представлена на каких-либо деятельных ролях, что ставило ССП в зависимость от исполнительной власти, которая представлена конкретными людьми с их личными точками зрения. Даже механизм Городской конференции, на которой общественность в лице простых граждан и представителей НКО могла критиковать деятельность СГС (ССП 2004 г.), не позволял влиять на саму систему и не придавал (или не успел придать) ей той стабильности, которой характеризуется сама общественность.

4. Оба раза разработчики СГС оставляли горожанам роль подчиненного элемента с правом голоса на стадии обсуждения. В СГС 2004 г. переход к равноправному положению общественности и власти мог бы быть осуществлен, но на практике до этого так и не дошло.

В ССП 2008 г. данные недочеты отсутствуют:

1. Весь процесс разработки ССП и стратегических документов был инициирован именно общественностью в лице НКО, а рассмотрение вариантов новой системы велось общественным органом — Думой города. Исполнительная власть в лице мэрии лишь выполняла указания и принимала документы, исходящие из этого органа общественной власти. Таким образом, с самого начала процессы начинались «снизу» и лишь подтверждались «верхом».

2. В основу ССП 2008 г. легла подробная нормативная и методическая база, разработанная представительным органом — Думой города, которая не зависит от конъюнктуры власти и влияния конкретных людей. На базе этой системы был создан ряд органов ССП, подчиненных разным ветвям власти города и работающих над проектом СП параллельно и на равных правах, что позволяет учитывать интересы всех сторон и избегать риска обвинений в нелегитимности результирующего документа со стороны одной из них. Таким образом достигалась стабильность системы при смене активных действующих лиц, поскольку она не зависела от конкретных людей, а отражала интересы более широких групп. Гарантом стабильности данной системы стала сама Дума, а не конкретные люди, принимавшие участие в разработке конкретных документов, что снимает риск нарушения функциональности системы при смене руководства города или любых других перестановках действующих лиц. Стабильность же Думы города как института власти сравнима со стабильностью всего государства в целом.

3. В ССП 2008 г. Общественный совет, выражавший интересы городской общественности, является равноценным элементом, оказывающим непосредственное влияние на процессы стратегирования, и по итогам первых трех периодов данного этапа стал самым активным элементом этой системы.

Таким образом, принципиальный момент методологии стратегирования города (отличающий ее от методологии стратегирования фирмы) — это роль общественности в разработке, экспертизе, осуществлении стратегических документов. Суть демократизации государства и создания гражданского общества заключается как раз в принципе «власть для общества», «демократия участия»³⁴. Исполнительная власть нестабильна и зависит от персоны руководителя, горизонт времени в мышлении которого ограничен сроком исполнения обязанностей. Интересы крупного бизнеса не совпадают с интересами самого города, зачастую открыто противореча им, горизонт времени в мышлении у бизнеса ограничен сроком окупаемости затрат. Эксперты как явление не могут руководить системой развития, их роль сводится к методической и научной поддержке процессов, которые идут независимо от них. Только общественность города как наиболее стабильный и многочисленный слой городского населения может запустить и сопровождать процесс, направленный в первую очередь на развитие и стабильность самого города и его населения. Именно население понимает, что жить в этом городе надо и через 4 года, после окончания срока полномочий мэра, и че-

рез 10–15, когда всякая окупаемость теряет целесообразность. Горизонт времени в мышлении населения измеряется жизнью нескольких поколений, поскольку никто не хочет, чтобы его дети и внуки умирали от голода и болезней.

В связи с вышеизложенным надо уточнить наполнение понятия «общественность», а точнее — «широкая общественность». К общественности можно отнести всех людей, основные интересы которых относятся к функционированию того или иного населенного пункта. Применительно к материалу нашего исследования мы будем говорить о таком специфичном варианте, как «городская общественность». К общественности города нельзя отнести людей, деятельность которых связана с городом (например, руководителей городских предприятий), но не живущих или живущих ограниченное время на территории самого города. Их интересы не выходят за пределы корпоративного благополучия. Однако к общественности можно отнести и экспертов, и представителей бизнеса, и даже представителей власти, если они будут жить в городе после окончания своей деятельности. Это допускается в том случае, если их деятельность на благо города не продиктована сиюминутными интересами или должностными обязанностями. На практике это становится возможным при организации их деятельности на благо города на общественных началах, без внесения фактора коммерческой заинтересованности в «работе ради работы», что позволяет направить их профессиональные навыки и знания на «работу ради результата».

Помимо представителей каких-либо структур в городе есть и простые жители, не имеющие ни опыта политической деятельности, ни специальных знаний, ни особых возможностей влиять на развитие места своего проживания непосредственно. Однако они также стремятся жить в стабильном, развивающемся обществе и не желают перемен к худшему. Это позволяет разделить понятие «городской общественности» на два структурных элемента:

- ♦ «Общественные эксперты» — это жители города, обладающие специальным образованием или опытом, привлеченные к процессам стратегирования на общественных началах, что выводит на передний план их активную позицию как горожан, то есть стремление сделать что-то на благо родного города в целом и локального района проживания в частности.
- ♦ «Городские обыватели» — простые горожане, не обладающие ни специальными знаниями и опытом экспертов, ни возможностями представителей администрации или бизнеса, но также характеризующиеся стремлением сделать что-то на благо родного города в целом и локального района проживания (квартала, микрорайона и т. д.) в частности.

В качестве одного из главных недостатков участия некомпетентных людей в процессах стратегирования, необходимого с точки зрения демократичного общества, указывается замедление процессов работы из-за необходимости фильтровать множественные ошибочные суждения, а также естественное усложнение и удорожание такой работы³⁵. Избежать этого позво-

³⁴ Шубина Н. В. Гражданское общество и местное самоуправление: взаимосвязь становления и развития: дисс. канд. полит. н.: 23.00.02. СПб., 2002; Воронин В. В. Конституционные основы участия представителей общественности в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дисс. канд. юр. н.: 12.00.02. Тюмень, 2008.

³⁵ Сунгуров А. Ю. Общественное участие в принятии властных решений // Стратегическое планирование в городах и регионах России. www.city-strategy.ru/UserFiles/File/3.zip (дата обращения 06.06.2011); Заборова Е. Н. Участие граждан в управлении городом // Политические Исследования. № 2, 2002. С. 23–35.

ляет создание в органах стратегирования буферного органа между некомпетентными горожанами и работниками стратегических документов — институту общественных экспертов, которые бы отвечали на вопросы жителей и корректировали их в случае ошибки, но не отвергали предложения и замечания, если те соответствуют методическим требованиям. Таким органом в тольяттинской ССП 2008 г. становится Общественный совет, на заседаниях которого могли присутствовать и высказываться все желающие и который оказывал методическую поддержку всем, кому было что сказать, но кто не знал, как это правильно сделать. 18 месяцев участия данного органа в разработке стратегических документов показали высокую эффективность и активность его по сравнению с другими, более традиционными элементами системы стратегирования.

Система органов стратегирования, разработанная рабочей группой Думы и утвержденная на заседании Думы 17.09.2008, принципиально отличается от СГС 2004 г., несмотря на сходство отдельных наименований. Так, в СГС 2004 г. наличествует четкая иерархическая структура из 6 элементов, в которой ГСС осуществляет властную функцию, а экспертные органы — информативно-аналитическую без права принятия решений. Остальные органы представляют собой связующие звенья разного уровня. Общественность представлена в виде широкой общественности, чье участие в любых процессах, требующих компетентности, является данью демократизации, но идет в ущерб производительности. Ее участие сведено к минимуму — до одного раза в год. Общественность в традиционной трактовке явно задействована не была. В ССП 2008 г. всего 3 основных элемента, каждый из которых является равнозначным участником процесса разработки и экспертизы подготавливаемых документов. Право принятия решений остается за Думой и мэрией. Все элементы равноправны и подчиняются напрямую соответствующим ОМС.

Также принципиальным отличием двух этих систем была ориентация на интересы разных категорий населения. СГС 2004 г. зависела от доброй воли руководителей ведущих городских предприятий, поэтому об интересах всего города можно было говорить только в значении развития условий для бизнеса, от процветания которого косвенно зависит и процветание города. Теоретическая взаимосвязь этих инте-

ресов на практике оказалась нестабильной. Главным условием для работы этих теоретических положений стал фактор продолжительности стажа и перспективы конкретного руководителя. Центральным звеном всей системы был руководитель градообразующего предприятия В. В. Каданников, который работал в этой должности с 1988 г., осуществляя руководство ВАЗом в тяжелое постперестроечное время, а с 1976 г. находился на должностях не ниже заместителя директора. Его опыт позволял не только видеть перспективы завода на многие годы вперед, но и находить точки соприкосновения с интересами города. Люди, которые пришли ему на смену, в конечном счете находились на своем посту по несколько лет каждый, при этом В. В. Каданников был последним главой предприятия, который не только работал, но и постоянно проживал в Тольятти³⁶. Это привело к тому, что последующие руководители градообразующего предприятия не имели никакого интереса не только к развитию города, но иногда даже к вопросам развития собственно предприятия. Как следствие, добрая воля предприятий не оправдала себя как связующее звено системы.

В ССП 2008 г. упор был сделан на общественность не только как на самый многочисленный, но и как на самый стабильный и долгосрочный элемент городского населения. Здесь интересы общественности оформляются в законодательную структуру, обязательную для исполнения мэрией и теми представителями бизнеса, которые заинтересуются уже существующими инвестиционными проектами или захотят предложить свой. Несмотря на смену руководства на предприятиях, в мэрии и даже на смену депутатского корпуса самой Думы г. о. Тольятти, на базе которой и велась стратегическая деятельность, процессы развития Системы шли стабильно и за относительно короткий срок привели к законодательному оформлению, благодаря которому Система никак не зависит от конкретных исполнителей, а отражает интересы всех участников процесса планирования.

Ввиду того, что в первом периоде развития ССП устойчивая схема так и не была создана, а документы имели сырой и недоработанный характер, разработка ССП 2008 г. была начата с нуля. Это позволяет констатировать полное отсутствие всякой преемственности между этими структурами, а обнаруживаемые сходства объяснять скорее причинами сходного функционального генезиса.

Б. М. Гринчель

(Институт проблем региональной экономики РАН)

ЯЛУТОРОВСК — ГОРОД С ИСТОРИЕЙ, ГОРОД С БУДУЩИМ: СТРАТЕГИИ ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ И ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Сибирский город Ялуторовск, относящийся к категории малых городов (37,2 тыс. жителей, расположен в 70 км восточнее Тюмени), является одним из лучших примеров позитивного применения технологии стратегического планирования для успешного социального и экономического развития.

Это утверждение возможно на основе следующих фактов:

- ♦ Ялуторовск в период 2000–2010 гг. разработал и успешно реализовал свой первый Стратегический план;
- ♦ в Ялуторовске каждые один-два года проводится мониторинг выполнения планов и программ и их актуализация;
- ♦ в Ялуторовске проведены за этот период свыше 10 городских и областных научно-практических

³⁶ АвтоВАЗ // Википедия — свободная энциклопедия. ru.wikipedia.org/wiki/Автоваз (дата обращения 13.06.2011).

конференций, семинаров, круглых столов по вопросам разработки, реализации, оценки результатов стратегических планов города и отдельных программ;

- ♦ население и экономические субъекты города заинтересованно вовлечены в процесс выработки целей развития и программы реализации намечаемых целей;
- ♦ Ялуторовск успешно выполнил к 2010 г. первый Стратегический план и подвел итоги его эффективности;
- ♦ в 2008–2009 гг. город самостоятельно разработал программу городского маркетинга и второй стратегический план на период до 2020 г.

РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА ГОРОДА НА 2000–2010 гг. ПРИ ПОДДЕРЖКЕ ИНСТИТУТА «ОТКРЫТОЕ ОБЩЕСТВО»

Необходимость разработки Стратегии развития в Ялуторовске определялась задачами обеспечения экономического роста, занятости, повышения качества жизни горожан, сохранения и преумножения историко-культурного потенциала города.

В 2000 г. Ялуторовск на конкурсной основе вошел в программу Института «Открытое общество» «Малые города России», что позволило при финансовой и интеллектуальной поддержке этого фонда разработать стратегию развития города с участием высококвалифицированных специалистов в области городского развития и управления.

Для разработки Стратегии администрацией города был создан координационный совет, куда помимо специалистов администрации вошли представители предприятий, малого бизнеса, социальных учреждений, общественных организаций.

Консультантами были выбраны Институт Евроград (Санкт-Петербург) и Институт сохранения природного и историко-культурного наследия им. Д. С. Лихачева (Москва).

В результате стартового анализа было выявлено, что у Ялуторовска есть все *предпосылки для развития*:

- ♦ хорошее географическое расположение;
- ♦ удобные транспортные коммуникации;
- ♦ производственные, сырьевые и трудовые ресурсы;
- ♦ богатое наследие истории и культуры;
- ♦ активное гражданское общество и стабильная политическая ситуация.

Анкетирование горожан разных возрастных и социальных групп позволило увидеть город с позиции не только властей, но и жителей, которые стали важными участниками разработки документа, определившего основные направления развития города.

Среди *основных направлений* улучшения качества жизни в Ялуторовске гражданами города в ходе анкетирования были названы:

- ♦ создание новых высокооплачиваемых и интересных рабочих мест, в том числе для женской и молодежной занятости (84,36%);
- ♦ строительство новых квартир и модернизация домов (73,78%);
- ♦ улучшение общественного порядка в городе (63,03%);
- ♦ улучшение качества питьевой воды и надежности водоснабжения (54,82%);

- ♦ повышение качества и расширение перечня предоставляемых медицинских услуг в городе (54,50%);
- ♦ развитие сети качественных и недорогих бытовых услуг для населения (54,20%);
- ♦ дальнейшее развитие и повышение уровня обучения в школах, средних и высших учебных заведениях (52,76%);
- ♦ создание условий для физического и спортивного развития молодежи и лиц старшего возраста (44,71%);
- ♦ развитие и повышение качества работы учреждений и организаций целевой социальной помощи (больным, бездомным, малообеспеченным и т. д.) (43,92%);
- ♦ улучшение качества и надежности отопления в городе (40,76%).

В качестве главной цели первого стратегического плана были выбраны задачи стабильного развития Ялуторовска и улучшение качества жизни горожан. *Девизом города*, отражающим взгляды и мнения всего городского сообщества, была провозглашена триада: «Город-дом, город-труженик, город-кормилец».

По результатам комплексного стартового анализа развития Ялуторовска в 2000 г. были выявлены следующие *ключевые «точки роста»*, перспективные для общего социально-экономического прогресса города:

- ♦ развитие пищевой перерабатывающей промышленности — эта отрасль является градообразующей, занимает ведущее место в экономике города, позволяет обеспечить стабильную занятость более 20% трудоспособного населения;
- ♦ развитие деревообработки и внедрение других традиционных производств в качестве одного из важных направлений развития производственно-экономического комплекса было намечено восстановление системы традиционных производств и промыслов;
- ♦ расширение строительства, в первую очередь жилищного и социально-инфраструктурного, и развитие промышленности строительных материалов;
- ♦ развитие малого и среднего бизнеса, в первую очередь в сферах услуг, общественного питания, создания новых видов производств;
- ♦ развитие оптовой и розничной торговли, ярмарочной и выставочной деятельности;
- ♦ развитие новой отрасли специализации — туризма и отдыха;
- ♦ развитие системы и повышение качества сферы образования, которая имеет в Ялуторовске глубокие исторические традиции и характеризуется инновационными подходами.

О качестве стратегии Ялуторовска говорит тот факт, что среди 34 муниципальных образований всей Российской Федерации, участвовавших в первом этапе программы «Малые города России», стратегия развития Ялуторовска заняла 3–4 место, а по критериям целостности документа и вовлечения городского сообщества — первые места.

Разработка Стратегии стала отправным моментом во внедрении администрацией города стратегически ориентированного управления.

Позднее, во второй половине 2001 г. и в 2002 г., в сформированную Стратегию в соответствии с «деревом целей» были вписаны уже существовавшие программы:

- ♦ программа поддержки и развития предпринимательства на 2001 – 2003 гг.;
- ♦ план мероприятий по реализации «Концепции охраны здоровья населения города Ялуторовска, безопасности среды обитания, поддержки и развития здравоохранения» на 2001 – 2005 гг.;
- ♦ программа сохранения и использования историко-культурного и природного наследия исторического города Ялуторовска и его окрестностей;
- ♦ областная целевая программа «Сохранение и развитие архитектуры, возрождение, строительство, реконструкция и реставрация исторического города Ялуторовска на период до 2010 г.»;
- ♦ программа развития центра социального обслуживания г. Ялуторовска «Милосердие»;
- ♦ комплексная целевая программа «Молодежь и подорожки г. Ялуторовска» на 2001 – 2004 гг.;
- ♦ программа «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2001 – 2004 гг.»;
- ♦ программа «Развитие образования г. Ялуторовска на 2002 – 2007 гг.»;
- ♦ программа «Пожарная безопасность и социальная защита в г. Ялуторовске на период до 2010 г.».

Стратегия развития Ялуторовска получила в 2001 г. достаточно высокий статус городского закона: она была утверждена законодательным органом власти — Ялуторовской городской Думой (26.04.2001). В дальнейшем статус стратегии получил региональное одобрение, когда Тюменская областная Дума постановлением № 1890 от 22.06.2001 признала разработку стратегии г. Ялуторовска своевременной и необходимой и рекомендовала муниципальным образованиям Тюменской области использовать опыт деятельности органов местного самоуправления г. Ялуторовска по разработке и утверждению стратегии при решении вопросов местного значения. В результате этих актов в Ялуторовске была законодательно принята Стратегия развития, обращенная к человеку и нацеленная на повышение эффективности и социальные ориентиры местного управления, активизацию населения и всего городского сообщества для достижения согласованных долгосрочных целей устойчивого развития города по стратегическим направлениям.

МОНИТОРИНГ РЕЗУЛЬТАТОВ И ИТОГИ ВЫПОЛНЕНИЯ ПЕРВОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА ГОРОДА

Мониторинг хода реализации и корректировка целей Стратегии развития Ялуторовска осуществлялись каждые два-три года с целью постоянной актуализации.

Анализ наиболее важных результатов социально-экономического развития Ялуторовска по итогам реализации стратегии свидетельствует о позитивной динамике основных объемных показателей и устойчивом движении в направлении выбранных в 2000 г. целей.

В рассматриваемый период с 2000 по 2008 г. отмечались важные позитивные тенденции развития города. В реальном секторе экономики наблюдался рост объемов промышленного производства, оборота розничной торговли и общественного питания, перевозок пассажиров, оказания платных услуг населению. Замедлился рост цен на потребительском рынке, выросли реальные среднедушевые денежные доходы населения и среднемесячная заработная плата работающих. В условиях экономического роста и благоприятной

торговой конъюнктуры отмечалось увеличение налоговых поступлений в бюджет города.

В 2008 г. объем произведенной и отгруженной продукции составил 4532 млн руб., город занял 2 место в рейтинге муниципальных образований юга Тюменской области по производству и отгрузке продукции на душу населения (122,5 тыс. руб.).

Выросла инвестиционная привлекательность Ялуторовска благодаря усилению открытости города, развитию инженерной инфраструктуры, удобным транспортным развязкам, близости северных регионов.

Благодаря поддержке Правительства области и благоприятной экономической ситуации в городе была начата реализация нескольких крупных инвестиционных проектов:

- ♦ строительство нового завода по производству силикатного кирпича, сухих строительных смесей, конструкций из газобетона с перспективой создания 257 новых рабочих мест (уже введен в эксплуатацию 1 пусковой комплекс завода — цех по производству газобетонных изделий, а так же 27 вспомогательных сооружений);
- ♦ построен и введен в эксплуатацию цех по производству сырокопченых колбас, в результате чего ассортимент мясных полуфабрикатов в городе и области значительно расширен.

В области социального развития успехи связаны с реализацией приоритетных национальных проектов «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье — гражданам России».

В лучшую сторону изменилась демографическая ситуация, численность населения города за восемь лет выросла с 35,9 до 37,2 тыс. человек.

Анализ общей динамики развития города в сопоставлении с главной целью стратегии, сформулированной как «Стабильное развитие Ялуторовска и улучшение качества жизни горожан», позволяет сделать вывод о том, что Ялуторовск в период 2000 – 2008 гг. развивался достаточно стабильно, а по ряду показателей улучшил свой рейтинг среди МО юга Тюменской области. Бюджет города с 2000 по 2008 г. вырос в 10,1 раза: с 118 млрд руб. до 1207 млрд руб.

ГОРОДСКАЯ ПРОГРАММА МАРКЕТИНГА ГОРОДА ЯЛУТОРОВСК НА 2009–2012 гг.

Ялуторовск — один из немногих известных нам городов, который в рамках стратегического планирования разработал и успешно реализует программу маркетинга города для привлечения инвестиций, предприятий, жителей и туристов. Целями программы маркетинга города были выбраны:

- ♦ повышение привлекательности города Ялуторовска как места проживания населения и потенциальных мигрантов на основе дальнейшего развития наиболее востребованных качеств городской среды;
- ♦ обеспечение конкурентоспособности города как места размещения частных и государственных инвестиций в действующие и новые предприятия и рабочие места;
- ♦ развитие информационной системы обеспечения жителей и потенциальных потребителей города — инвесторов, производственных, транспортных, торговых организаций и туристов — постоянно обновляемыми сведениями о конкурентных преимуществах Ялуторовска в различных сферах жизнедеятельности города; о благожелательности городского управления; об актуальных событийных

мероприятиях, организуемых в городе, о стратегических приоритетах развития города на перспективу.

Для реализации зафиксированной в Стратегическом плане Ялуторовска цели создания программы маркетинга весной 2008 г. в городе была успешно проведена научно-практическая конференция «Город с историей, город с будущим: как организовать маркетинг Ялуторовска», в которой приняли участие свыше 140 человек. На конференции была проанализирована ситуация с существующим положением конкурентоспособности города в основных сферах развития.

Структура программы маркетинга города имеет следующий вид:

- ♦ привлечение и регулирование притока инвестиций в развитие города;
- ♦ увеличение привлекательности Ялуторовска для жителей и возможных переселенцев;
- ♦ формирование и продвижение имиджа Ялуторовска;
- ♦ содействие предприятиям в маркетинге и продвижении продукции;
- ♦ организация и маркетинг событийных мероприятий в Ялуторовске.

Конкурентоспособность городов в условиях свободного движения капитала и людей связана с искусным маркетингом, умением определять свои особые черты и эффективно распространять информацию о своих конкурентных преимуществах. В целом опыт других стран показывает, что эффекты от активного и умелого маркетинга могут быть многообразны и весомы и в конце концов с лихвой окупят все затраты и усилия.

СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА ЯЛУТОРОВСКА НА ПЕРИОД ДО 2020 г.

Таким образом, первый Стратегический план города Ялуторовска был успешно выполнен, продвижение в развитии города по всем стратегическим направлениям было весьма ощутимым, и самое главное — Стратегический план и мониторинг его реализации стали важным постоянно действующим институтом управления городом. В связи с этим в 2009 г. город ощутил потребность сформулировать цели и сформировать Стратегический план на следующее десятилетие, то есть до 2020 г.

Разработка Стратегии Ялуторовска до 2020 г. проходила при активном участии ученых Института проблем региональной экономики РАН. В качестве главной цели развития города до 2020 г. была предложена формулировка «Повышение конкурентных преимуществ и привлекательности Ялуторовска для работы, жизни и отдыха», которая предполагает, что:

- ♦ Ялуторовск отслеживает свое положение (например, рейтинг) в конкурентном пространстве других муниципальных образований и предприятий;
- ♦ Ялуторовск предпринимает усилия по развитию тех структур, элементов, свойств городской жизнедеятельности, которые наиболее востребованны, ценны, имеют значение для благополучия жизни горожан и дальнейшего развития города;
- ♦ в Ялуторовске предусматривается создание равнопривлекательных условий для работы и жизни, то есть равноценность и равнозависимость экономического и социального начал;

- ♦ Ялуторовск сохраняется и развивается как благоприятное и интересное место отдыха, причем не только для жителей, но и для гостей города, то есть туристов.

В соответствии с формулировкой главной цели и ее внутренним содержанием было решено сосредоточить развитие Ялуторовска на следующих *стратегических направлениях*:

- ♦ развитие конкурентной экономики и прогрессивной структуры занятости для роста благосостояния жителей;
- ♦ создание условий для сохранения и развития человеческого потенциала;
- ♦ инновационное развитие городского хозяйства;
- ♦ повышение эффективности управления городом;
- ♦ развитие исторического города Ялуторовска как культурного и туристического центра в Западной Сибири.

Первое целевое направление «Развитие конкурентной экономики и прогрессивной структуры занятости для роста благосостояния жителей» включает несколько частных целей, в том числе развитие кластера производственной отрасли экономики города.

Для достижения данной цели намечено решить следующие *задачи*:

- ♦ обеспечение динамичного развития производств пищевой промышленности;
- ♦ повышение качества продукции, инновационной активности предприятий пищевой промышленности, освоение и производство диетических, специализированных, обогащенных витаминами, минеральными веществами и микроэлементами экологически чистых продуктов питания;
- ♦ повышение эффективности управления предприятиями в городе путем содействия внедрению современных технологий управления;
- ♦ внедрение на предприятиях международных систем управления качеством и безопасностью продуктов питания;
- ♦ подготовка высококвалифицированных кадров.

Вторая частная цель в Стратегии города до 2020 г. звучит как «Структурное совершенствование экономики и эффективное развитие рынка труда». На формирование данной цели повлияли как факторы, действующие в самом Ялуторовске, так и факторы национального характера. В первую очередь необходимо было выделить и каким-то образом реализовать в городе ориентацию национальной экономики на инновационный характер развития и наращивание предприятий и производств с высокой добавленной стоимостью в конечном продукте. Только так возможно увеличить производительность труда в национальном масштабе в четыре раза к 2020 г. Это направление конкретизировано в плане в виде четырех *частных целей*, реализуемых посредством конкретных работ:

- ♦ совершенствование системы жилищно-коммунальных услуг;
- ♦ снижение энергопотребления в городском хозяйстве;
- ♦ организация селективного сбора и утилизации городских и бытовых отходов;
- ♦ улучшение жилищных условий семей путем содействия новому строительству и модернизации жилья.

Весьма важным и актуальным направлением Стратегии развития Ялуторовска на второе десятилетие является «Создание условий для сохранения и развития человеческого потенциала», которое включает в себя пять *частных целей*:

- ♦ развитие системы общего среднего и профобразования в соответствии с перспективой развития экономики города и региона;
- ♦ организацию мер и мероприятий содействия здоровому образу жизни всех групп населения;
- ♦ совершенствование социально-экономического содействия семьям, нуждающимся в поддержке;
- ♦ внедрение инновационных методов профилактики, диагностики и лечения населения;
- ♦ повышение эффективности мер по профилактике и предотвращению преступности.

Кроме вышеперечисленных, в плане содержатся следующие *задачи*:

- ♦ расширение и повышение эффективности применения информационно-коммуникационных технологий;
- ♦ развитие и совершенствование форм гражданского участия в управлении;
- ♦ активное применение городского маркетинга для продвижения города и повышения его имиджа;
- ♦ развитие культурного и духовного потенциала городского сообщества;
- ♦ сохранение и популяризация историко-культурного наследия г. Ялуторовска;
- ♦ повышение роли туризма в структуре экономики и занятости.

Сложившийся высокий потенциал муниципально-го управления в Ялуторовске позволяет надеяться на устойчивое развитие города в русле задач инноваци-

онных преобразований и повышения человеческого потенциала.

В заключение необходимо отметить *ключевые моменты успеха* в стратегическом развитии Ялуторовска. Среди многочисленных факторов, на наш взгляд, наиболее важными являются следующие:

- ♦ историческое и культурное наследие города, значительный стратегический импульс в развитие которого внесли декабристы, давшие городу на много поколений вперед и архитектурные, и образовательные, и культурно-мировоззренческие прогрессивные решения и взгляды;
- ♦ высокий человеческий потенциал жителей, культурно-образовательный уровень работников всех звеньев управления, в том числе муниципального; значительный вклад в формирование и реализацию стратегических планов внесли глава города (до 2010 г.) к.соц.н. Владимир Дмитриевич Зимнев, заместитель главы по экономике (до 2005 г.) Алевтина Васильевна Бойко, заместитель главы по культуре, кандидат культурологии Любовь Семеновна Могутова, заведующая отделом по экономике и прогнозированию Галина Александровна Молокова, заместитель главы по экономике Наталья Александровна Козодеева и многие другие работники, которые верили и были убеждены в полезности и необходимости стратегического планирования развития города;
- ♦ постоянная связь и взаимодействие с наукой по проблемам развития муниципальных образований и повышению квалификации кадров муниципальных органов власти;
- ♦ активное участие в проектах и программах многих международных организаций и международного сотрудничества, в том числе в международной программе «ЕВРОГРАД-XXI».

РАЗДЕЛ 3.

ОБОБЩЕНИЯ И ВЫВОДЫ

Е. В. Жирнель, О. В. Толстогузов
(Институт экономики Карельского научного центра РАН)

ОПЫТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ В 2000–2010 годах

Несмотря на большое количество научных публикаций по вопросам стратегического планирования, в том числе и планирования на муниципальном уровне, данная тема не перестает быть актуальной, а разнообразие применяемых сегодня методик и наличие очень разного практического опыта делает эту тему еще более дискуссионной. В данной обзорной статье рассматривается опыт разработки муниципальных стратегий в Республике Карелия в последнее десятилетие.

Начало становления системы стратегического планирования в республике принято связывать с разработкой в 1998 году Концепции социально-экономического развития Республики Карелия на период 1999–2010 гг. «Возрождение Карелии». Это был первый стратегический документ республиканского уровня, разработанный в новых экономических и политических условиях. Подготовка Концепции не только заложила основы для дальнейшей работы в области планирования на региональном уровне, но и стала импульсом для разработки подобных документов на муниципальном уровне. Период с 2000 по 2010 г. характеризовался повышенным интересом к разработке стратегий и программ со стороны органов государственной и муниципальной власти, бизнеса и общественности. За это время стратегии, стратегические планы или программы социально-экономического развития появились в каждом муниципальном районе и городе республики.

Приступая к анализу опыта разработки муниципальных стратегий, прежде всего необходимо сказать о тех внешних условиях, которые серьезным образом повлияли на практику стратегического планирования в методическом и организационном аспектах.

Во-первых, это реформа самого местного самоуправления, основными целями которой стали приближение власти к населению, переход на двухуровневую систему, четкое разграничение предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти и закрепление доходных источников их реализации. Произошедшие преобразования не могли не отразиться на практике разработки стратегических и программных документов. Более того, как положительные, так и отрицательные последствия муниципальной реформы очень ярко проявляются и в самом процессе планирования и находят свое отражение в разрабатываемых стратегиях и программах. Становление института местного самоуправления концептуально связано с децентрализацией власти, повышением роли населения в решении социально-экономических проблем местного характера. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к полномочиям органов местного самоуправления относятся в том числе «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического раз-

вития муниципального образования». Очевидно, что развитие местного самоуправления подразумевает и формирование системы стратегического планирования, так как именно в стратегиях и программах местное сообщество определяет желаемый образ будущего и фиксирует свои приоритеты.

В России муниципальная реформа по времени совпала с процессом централизации власти в стране, укреплением государственности. Поэтому регламентация местного самоуправления оказалась слишком жесткой (не учитывающей территориальных особенностей), ограничивающей свободу действий региональных и местных властей. Следствием такой ситуации стала высокая зависимость муниципальных образований от целевой помощи вышестоящих уровней бюджетной системы. В настоящее время значительная часть муниципальных образований в стране являются дотационными. В то же время на муниципальном уровне возложена ответственность за социально-экономическое развитие территории, не обеспеченная соответствующими финансовыми ресурсами. При этом до сих пор остаются нерешенными такие проблемы, как необходимость структурной перестройки экономики, низкая эффективность жилищно-коммунального хозяйства, высокая степень износа инфраструктуры и т. д.

Однако сегодня мы можем наблюдать ситуацию, когда, несмотря на примерно одинаковые возможности и ограничения, органы местного самоуправления имеют разные результаты своей деятельности. В одних муниципальных образованиях эта деятельность ограничивается «латанием дыр», в других — направлена на реализацию конкурентных преимуществ территории на основе выбранных стратегических приоритетов. Другими словами, несмотря на существующую жесткую регламентацию деятельности, эффективность органов местного самоуправления в значительной мере определяется так называемым «человеческим фактором», то есть мотивацией и уровнем компетенции кадров, консолидацией политических сил, согласованностью стратегий местного бизнеса и просто пониманием современных условий управления.

Во-вторых, система планирования на муниципальном уровне развивалась одновременно с формированием региональной системы планирования. Так, например, в Республике Карелия Схема территориального планирования до 2025 года была разработана в 2006 году, а Стратегия социального экономического развития Республики Карелия до 2020 года появилась в 2007 году. Зачастую муниципальные стратегии и программы были разработаны без учета приоритетов и направлений развития республиканской экономики, а также их пространственной проекции. С одной стороны, это создавало для разработчиков свободу действий в процессе планирования, но с другой стороны, усложняло процесс определения места муниципального образования в системе внутрирегиональных приоритетов, а позже

ставило местное самоуправление перед неожиданными фактами.

Кроме того, не всегда муниципальные стратегии и программы были согласованы со схемами территориального планирования районов и генеральными планами поселений, подготовка которых активно началась в последние годы.

Схожая ситуация сложилась и с формированием методической основы муниципального планирования. В условиях отсутствия единой методики наблюдалось большое разнообразие форматов стратегических документов, выбор которых зависел от привлечения внешних консультантов, предпочтений местного сообщества и администрации и других факторов. Тем не менее, в стратегиях отражалась специфика муниципального образования. Вполне очевидно, что, несмотря на общие принципы организации местного самоуправления, даже в одном регионе муниципальные образования очень различаются по своему статусу, ресурсному потенциалу, роли в экономике региона и т. д.

При этом стремление к определенной унификации стратегий и программ проявляется и со стороны региональной власти, и со стороны местных администраций. Это объясняется поиском простых, понятных и сопоставимых форматов. В то же время унификация может привести к тому, что процесс стратегического планирования превратится в бюрократическую рутину, потеряв элементы креативности. Полученные при этом планы не будут отражать специфики территории.

В-третьих, развитие местного самоуправления и формирование системы планирования происходили в условиях меняющихся технологий управления. Поиск таких технологий обусловлен кардинальными изменениями, которые происходят сегодня в экономике. Эти изменения связаны с ее структурной перестройкой, фрагментарностью экономических процессов, отсутствием возможности прямого влияния на бизнес, в том числе градообразующие предприятия. Кроме того, как правило, границы бизнеса, осуществляющего экономическую деятельность на территории муниципального образования, гораздо шире муниципальных границ, в которых осуществляется самоуправление. Местные предприятия зачастую включены в цепочки создания стоимости, центры управления которых расположены далеко за пределами муниципального образования. В этих условиях администрациям местного самоуправления приходится выстраивать конструктивный диалог как с местным бизнесом, так и с управляющими компаниями, не являющимися резидентами, что на практике получается далеко не всегда.

Таким образом, процесс формирования системы планирования на муниципальном уровне в Республике Карелия был обусловлен перечисленными выше преобразованиями и тенденциями, происходившими в последнем десятилетии. Изменилась ли ситуация в сфере стратегического планирования в республике на уровне местного самоуправления за эти годы? И если да, то каким образом? Попытаемся ответить на эти вопросы, проведя анализ тех муниципальных стратегий и программ, которые появились в муниципальных образованиях Карелии за рассматриваемый период.

Первыми разработками в области стратегического планирования на уровне муниципалитетов в республике стали:

- ♦ *Программа — Основные стратегические направления социально-экономического развития территории города Сортавалы (на 2001—2005 гг.);*
- ♦ *Стратегический план развития города Петрозаводска до 2010 года;*
- ♦ *Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Олонецкий район» до 2012 года;*
- ♦ *Стратегический план социально-экономического развития города Костомукши до 2015 года.*

История каждой из перечисленных выше муниципальных стратегий более подробно представлена в соответствующих статьях, которые были подготовлены экспертами, принимавшими непосредственное участие в разработке этих документов. В данной обзорной статье мы остановимся лишь на наиболее важных, на наш взгляд, вопросах, касающихся организации процесса планирования и содержания самих стратегий.

Начнем с того, что каждый из рассматриваемых стратегических документов по-своему уникален. Несмотря на тот факт, что во всех четырех случаях стратегии разрабатывались по сути на единой методической основе, зачастую с привлечением тех же консультантов, они отличаются и по общей логике, и по структуре, и по содержанию¹. Стратегии разные настолько, насколько не похожи друг на друга и сами муниципальные образования. Пожалуй, по этой причине их сложно сравнивать не только по результативности процесса планирования, но и по эффективности реализации самих планов.

Одна из первых муниципальных стратегий в Республике Карелия появилась в г. Сортавале. Несмотря на тот факт, что данный документ, разработанный в 2001 г., назывался программой и имел только пятилетний горизонт планирования, по своему замыслу он, несомненно, являлся стратегией. Удивительным для того времени является то, что инициатором разработки документа стал бизнес, который был заинтересован в создании переговорной площадки для взаимодействия с местной властью. Активное участие в разработке Стратегии приняли общественные организации, предприниматели, руководители предприятий, местное население. Специалистами Института экономики КарНЦ РАН было организовано анкетирование и интервьюирование, которые позволили выявить ключевые проблемы развития территории и привлечь к их обсуждению наиболее активную часть местного сообщества.

Следующим моментом, на который стоит обратить особое внимание, является определение стратегических приоритетов развития. Выбор приоритетов развития городской экономики происходил в условиях серьезных структурных изменений, в результате которых многие местные предприятия оказались в кризисном положении. Однако, несмотря на остроту сложившейся на тот момент ситуации, сегодня уже можно с уверенностью утверждать, что выбранные направления действительно получили развитие и в настоящее время составляют основу экономики города. В качестве таких направлений экономического блока были определены: развитие туризма, рациональное и эффективное использование местных ресурсов и использование

¹ Все четыре муниципальных стратегии были разработаны с привлечением специалистов Института экономики КарНЦ РАН. В качестве методической базы процесса планирования использовались разработки Леонтьевского центра, сотрудники которого также оказывали консультационную поддержку.

приграничного положения города. Сегодня Сортавала представляет собой приграничный город с интенсивно развивающимся сектором услуг, прежде всего связанных с туризмом.

К недостаткам рассматриваемого документа можно отнести отсутствие целевых показателей его реализации и финансового обеспечения из средств городского бюджета, а также отсутствие мониторинга выполнения самой программы. Данные обстоятельства позволяют рассматривать разработанную программу лишь в качестве «документа общественного соглашения», в котором были зафиксированы только намерения основных, наиболее активных субъектов местного сообщества. Однако в дальнейшем политическая борьба и смена власти в администрации города не способствовали реализации программных мероприятий. Сложно не согласиться с разработчиками этой стратегии в том, что успешная реализация подобных документов возможна только в условиях развитого гражданского общества, стабильной и эффективной институциональной среды. В то же время, на наш взгляд, в этом случае мы как раз имеем ситуацию, когда планирование оказалось важнее самого плана. Программа выполнила свое предназначение с точки зрения создания пусть и временного, но достаточно эффективного инструмента консолидации местного сообщества и положила начало диалогу между местной властью, бизнесом и жителями города.

В 2003 году в республике появляется еще одна муниципальная стратегия. При поддержке гранта программы Института «Открытое общество» «Малые города России» Леонтьевским центром и Институтом экономики КарНЦ РАН разрабатывается Стратегия социально-экономического развития *Олонецкого района*.

Отличительной особенностью этого документа стало широкое привлечение общественности к обсуждению будущего муниципального образования. Представители общественных организаций, бизнеса, учреждений социальной сферы наряду с работниками местной администрации и консультантами вошли в состав рабочей группы по разработке стратегии. Аналитический этап работы включал также опрос домохозяйств района. Интересно то, что определение стратегических направлений развития района было основано не только на мнении экспертов рабочей группы, но и на представлениях местного населения.

Большая часть населения поддержала вариант диверсификации местной экономики (40% опрошенных), на второй позиции оказалось сельское хозяйство вместе с лесопромышленным сектором (31%), 11% респондентов поддержали в качестве приоритета развитие исключительно сельского хозяйства, и только 2% связывали развитие территории с самобытной культурой и туризмом. Такой результат был вполне ожидаемым, учитывая то, что сельское хозяйство и лесная промышленность для района на протяжении многих лет были ведущими отраслями экономики и обеспечивали основную занятость местного населения. Более того, проекты, которые вошли в стратегию, в основном были направлены на модернизацию уже существующих предприятий, многие из которых на данный момент прекратили свое существование.

В результате в документ не был включен ни один принципиально новый для района проект, а существующие только закрепляли сложившуюся структуру местной экономики. В то же время за последние годы в районе появились новые инвестиционные про-

екты, которые не были запланированы в стратегии. Опасность возникновения такой ситуации в процессе стратегического планирования существует всегда, когда ставка делается исключительно на местный бизнес, уже имеющиеся ресурсы и существующую конфигурацию политических сил. Как показывает практика, барьером для появления новых направлений развития может стать и «социальная укорененность» экономической деятельности у населения. Нахождение баланса интересов между стейкхолдерами развития и одновременный поиск принципиально новых проектов, способных кардинально изменить ситуацию в экономике, — одна из сложных задач, которую не всегда удается решить в процессе разработки стратегии.

Несмотря на то, что, как и в случае с предыдущей стратегией, мониторинг ее реализации все эти годы не осуществлялся, разработанный документ стал концептуальной основой для всех разработанных позже муниципальных программ. И если в предыдущем случае стратегия оказалась забытой после смены местной власти, то стратегия Олонецкого района все эти годы обновлялась и дополнялась. По мнению ее разработчиков, почти все запланированные проекты и мероприятия были выполнены. Однако для того чтобы более объективно оценить степень реализации стратегии, на наш взгляд, необходимо выяснить мнение жителей района о том, как выполненные мероприятия отразились на социально-экономической ситуации в районе.

Практически одновременно с разработкой предыдущей стратегии началась подготовка Стратегического плана развития *г. Петрозаводска*. 18 сентября 2003 г. глава самоуправления Виктор Масляков подписал соответствующее распоряжение. Подробное описание процесса разработки этого документа представлено в статье А. С. Сухорукова. Нам хотелось бы прежде всего отметить масштабность и важность этой работы не только для города, но и для всей республики.

Петрозаводск является региональной столицей, здесь проживает более трети всего населения Республики Карелия. Естественно, что подготовка такого важного документа, как Стратегический план, потребовала привлечения широкого круга экспертов, организации встреч, семинаров, обсуждения наиболее важных его положений в средствах массовой информации. В целях координации работ был создан Центр перспективного планирования в администрации города. Это единственный случай в республике, когда для разработки и реализации стратегии было создано специальное подразделение администрации местного самоуправления. Активное участие в создании Стратегического плана развития принимало Правительство Республики Карелия.

Значительная часть запланированных проектов и программ была в дальнейшем реализована. Однако хотелось бы отметить две важные задачи, которые так и не удалось решить в рамках подготовки и реализации Стратегического плана. Во-первых, город не смог четко обозначить свои ключевые конкурентные преимущества и сформировать узнаваемый бренд. Дискуссия по этому вопросу продолжается, и данную задачу еще предстоит решить. Во-вторых, большая часть реализованных проектов была ориентирована на местный потребительский рынок, возможности которого по объективным причинам весьма ограничены. Другими словами, реализация Стратегического плана была недостаточно ориентирована на занятие

лидерских позиций во внешней среде. Кроме того, она проходила в условиях серьезных разногласий между республиканской властью и администрацией города, которые привели к напряженному политическому противостоянию.

Опыт разработки Стратегического плана развития Петрозаводска представляет интерес как с методологической, так и с практической точек зрения. Для успешного и сбалансированного развития региональная столица обязательно должна иметь стратегию. При ее разработке важно ориентироваться не только на внутренние проблемы, но в большей степени на возможности внешней среды. Сегодня чаще всего именно региональные столицы являются центрами взаимодействия региона со всем остальным миром и становятся каналом привлечения внешних ресурсов. Надеемся, что приобретенный опыт будет успешно использован при разработке нового стратегического плана, подготовка которого уже началась.

В дальнейшем накопленный опыт стратегического планирования был использован при разработке Стратегического плана социально-экономического развития г. Костомукши до 2015 г. Документ был разработан и утвержден в 2004 г. Научно-методическое обеспечение процесса планирования было возложено на Институт экономики КарНЦ РАН.

Прежде чем перейти к рассмотрению стратегического плана, необходимо сказать о некоторых особенностях самого города. Город расположен на севере республики, на границе с Финляндией. Костомукша — самый молодой город в Карелии. Его строительство началось в 1970-х гг. и было связано с разработкой нового железнорудного месторождения. Костомукша является моногородом с градообразующим предприятием ОАО «Карельский окатыш» (входит в компанию «Северсталь»). Здесь проживает чуть более 4% населения республики, однако доля города в общем объеме производства товаров и услуг региона составляет 35%.

В целом Костомукша является одним из самых благополучных городов Карелии. Тем не менее, администрация города почувствовала потребность в долгосрочной стратегии развития. В работе по подготовке стратегического плана города приняли участие представители администрации, градообразующего предприятия, общественных организаций, малого бизнеса, ученые и эксперты.

Если оценивать в целом документ, который был подготовлен, то необходимо отметить амбициозность поставленных в нем задач. Миссия города была определена следующим образом: «Развитие городского округа как центра северной Карелии, формирующей новую модель освоения северных территорий в рамках еврорегиона Карелия, являющегося территорией сочленения европейских и российских стандартов и новых форм трансграничного взаимодействия».

Стратегия города имеет ярко выраженную внешнюю направленность, связанную с его месторасположением. Несмотря на монопрофильность городской экономики и стабильное функционирование градообразующего предприятия, в этой стратегии ставка сделана не на его ресурсы и возможности, а на максимально возможное использование приграничного положения в целях социально-экономического развития.

Практически во всех стратегиях или программах муниципальных образований в списке сильных сторон территории отмечается выгодное географическое положение. Костомукша относится к тем городам, которым действительно удалось реализовать это преимущество. Это относится и к развитию местной экономики, и к социальной сфере. В последние годы город стал инвестиционной площадкой для иностранных компаний. Сегодня здесь работают деревообрабатывающие предприятия шведского концерна IKEA. Построены предприятия, выпускающие комплектующие изделия и электропроводку для автоконцернов Volvo, Scania, Масс. Активно развивается сектор туристских услуг. Город интересен для иностранных туристов, здесь реализуются международные проекты, проводятся конференции, различные праздники, концерты и фестивали. Костомукша сегодня действительно является «полюсом развития» на севере Карелии.

Показательной является ситуация с подготовкой Комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов, которая началась в 2009 году. Костомукша стала одним из десяти монопрофильных населенных пунктов республики, которые разрабатывали этот документ. Далеко не все из них, несмотря на наличие подготовленных ранее программ социально-экономического развития, смогли определить направления и конкретные инвестиционные проекты диверсификации местной экономики. Комплексный инвестиционный план г. Костомукши стал не просто «планом спасения», а скорее «планом развития». Это объясняется наличием уже существующих стратегических направлений развития города, а также успешной практикой их реализации. Другими словами, стратегический план социально-экономического развития стал реальным инструментом управления.

Общая оценка результативности представленных муниципальных стратегий, которые были разработаны за рассматриваемый период в Республике Карелия, представлена в таблице.

Анализируя существующий опыт разработки муниципальных стратегий, сегодня сложно четко определить так называемые «факторы успеха» и «причины неудач». Каждая стратегия стала уникальной, у каждой своя история. Остановимся только на наиболее важных, с нашей точки зрения, проблемах стратегического планирования на муниципальном уровне и возможных вариантах их решения.

Таблица. Оценка результативности муниципальных стратегий

Итоговая оценка	Сортавала	Олонец	Петрозаводск	Костомукша
Система стратегического планирования не возникла. Мониторинг реализации стратегии не осуществлялся.				
Система стратегического планирования в стадии формирования. На основе прежнего Стратегического плана в настоящее время разрабатывается новый.				
Стратегический план оставался «живым», регулярно обновлялся и дополнялся. На его основе сложилась система планирования.				

Неоднозначной тенденцией является процесс унификации стратегических документов, о котором говорилось выше. Рассмотренные в данной статье стратегии разрабатывались на основе различных подходов с максимальным учетом специфики муниципальных образований. Это проявилось и в структуре, и в содержании, и даже в названиях документов. Все разработанные позже программы социально-экономического развития муниципальных районов Карелии были подготовлены в соответствии с методическими рекомендациями Министерства экономического развития Республики Карелия на основе типового макета. Данные рекомендации должны были помочь органам местного самоуправления самостоятельно подготовить планы развития. Однако зачастую в разработанных программах сумма текущих проектов и мероприятий скорее представляется как обязательства «третьего уровня» государственной власти перед «вторым». Мониторинг программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований республики также осуществляет Министерство экономического развития Республики Карелия. В результате, на наш взгляд, собственно муниципальная экономика выпадает из фокуса и, соответственно, из объектов управления. Стратегия в таких документах чаще всего отсутствует, а стратегическое управление заменяется оперативным.

Учитывая разные ресурсные возможности муниципальных образований, целесообразно говорить о дифференцированном подходе в планировании. При этом дифференциация предполагает не только возможность разработать собственную стратегию развития, но и возможность ограничиться «встраиванием» в стратегию более высокого уровня. Очевидно, что масштабность и амбициозность планов определяется в том числе и наличием стратегических ресурсов. Однако в условиях, когда эти ресурсы отсутствуют или весьма ограничены, как у многих сельских поселений, полноценная самостоятельная стратегия развития может отсутствовать. Планирование в таком случае предполагает только разработку программы как перечня проектов, требующих реализации. Другими словами, *если местное сообщество готово самостоятельно определять стратегию своего развития, то у него должна быть такая возможность, но эта возможность не должна становиться обязанностью.* С другой стороны, если речь идет о муниципальном образовании, обладающем значительным ресурсным потенциалом, являющимся или способным стать региональным центром развития, то в этом случае разработка стратегии может быть обязательной, но сама стратегия не должна быть «типовой».

Следует также отметить несколько устаревший подход к оценке ресурсов территории. Чаще всего она ограничивается только природными и производственными ресурсами. При этом недостаточно внимания уделяется нематериальным активам и оценке человеческого капитала. В то же время зачастую именно нематериальные ресурсы, определяющие уникальность территории, могут «оживить» местную экономику, стать основой для появления новых направлений развития. Наличие же квалифицированных кадров сегодня является обязательным условием для привлечения инвестиций и размещения предприятий.

Когда речь идет об участии общественности в разработке и обсуждении стратегии развития муниципального образования, то необходимо понимать, что заинтересованность в этом проявляет только самая

активная часть местного населения и бизнеса, а также общественных организаций. С одной стороны, вполне очевидно, что стратегия должна прежде всего находить поддержку у той части местного сообщества, которая в большей степени влияет на процессы развития. Но с другой стороны, это снижает легитимность стратегического документа.

В то же время большая часть жителей и предпринимателей ведет себя пассивно и устраняется от участия в этом процессе. Другими словами, проблема низкой активности населения, оппортунистических настроений, нежелания самостоятельно решать свои проблемы, которая так мешает развитию местного самоуправления, также становится серьезным препятствием и в процессе разработки муниципальной стратегии.

Одной из проблем при разработке муниципальных стратегий и программ также является недооценка частно-муниципального партнерства, которое может позволить синхронизировать действия субъектов и консолидировать различные ресурсы. В этом случае частный сектор может взять на себя рыночные, а администрация муниципалитета — политические и институциональные риски. Практика свидетельствует о том, что реализация планов оказывается более успешной в ситуации, когда бизнес и администрация муниципального образования имеют общие интересы и проекты.

Если говорить о реализации муниципальных стратегий, то, как показывает опыт, необходима организация их постоянного мониторинга. Это позволяет и оценивать достижение поставленных целей, и вовремя вносить коррективы. Стратегия остается «живой», пока осуществляется мониторинг ее реализации. На практике это происходит далеко не всегда. Без организации мониторинга и корректировки стратегии и программы теряют свою актуальность и быстро «забываются».

Проблемой является и периодичность самого процесса управления, обусловленная временным периодом полномочий органов местного самоуправления. К сожалению, зачастую разработанные стратегии становятся жертвами политического противостояния и уходят в прошлое при смене администрации местного самоуправления. Разработанная ранее стратегия может стать для новой власти изначально «чужой» и ассоциироваться с предшественниками. Часто это приводит к желанию разработать «свою», новую стратегию. В то же время, на наш взгляд, стратегия не должна становиться инструментом политической борьбы и в случае правильной организации процесса ее разработки должна оставаться актуальной независимо от смены местной власти.

Подводя общий итог представленного анализа, следует отметить, что прошедшее десятилетие характеризовалось существенными изменениями как в целом в системе местного самоуправления, так и в практике стратегического планирования на муниципальном уровне. Важно, чтобы накопленный опыт разработки муниципальных стратегий был в дальнейшем успешно использован в целях совершенствования системы муниципального планирования. С этой точки зрения сложно переоценить роль Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России», который стал ежегодной дискуссионной площадкой, позволяющей обмениваться опытом и новыми идеями, способствующей конструктивному диалогу между властью и экспертным сообществом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Официальный портал органов государственной власти Республики Карелия. www.gov.karelia.ru/gov/index.html (дата обращения 25.07.2011).

2. Стратегический план развития города Петрозаводска до 2010 года // Администрация города Петрозаводска. — Петрозаводск: Скандинавия, 2005. — 80 с.

3. Стратегический план социально-экономического развития Костомукшского городского округа до

2020 года // Официальный портал органов государственной власти Республики Карелия. www.gov.karelia.ru/gov/Regions/kostomuksha.html (дата обращения 25.07.2011).

4. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Олонецкий район» / под ред. С. А. Гуровой. — Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2003. — 104 с.

Б. С. Жихаревич,
(МЦСЭИ «Леонтьевский центр»)

ЗАГАДКА ЖИЗНЕСТОЙКОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СИСТЕМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Около 15 лет назад, в 1996–1997 гг., в России начались попытки разработки стратегических планов городов. Относительно большое количество планов, рассчитанных на период до 2010–2015 гг., было разработано в 2000–2004 гг. В каких-то городах эти планы «умерли в младенчестве», а где-то стали основой для эффективной системы управления.

Отталкиваясь от этих фактов и в связи с подготовкой юбилейного X Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: ресурсы для развития» (Санкт-Петербург, 17–18 октября 2011 года), Леонтьевский центр и Институт экономики города в 2011 году провели исследование по оценке отдаленных последствий первых российских проектов муниципального стратегирования.

Основная цель исследования — систематизировать и оценить значимость факторов, влияющих на устойчивость муниципальных систем стратегического планирования (МССП), которые начинали формироваться в первые годы XXI века.

Исследование предполагает несколько этапов:

- 1) формулирование гипотезы и разработка информационного запроса;
- 2) сбор информации;
- 3) формализация и анализ информации, подготовка предварительных выводов;
- 4) подготовка к публикации и издание сборника кейсов «Муниципальные стратегии: десять лет спустя»;
- 5) обсуждение предварительных выводов со специалистами на круглом столе «Муниципальные стратегии в 2000–2010 годах: разные судьбы»;
- 6) дополнение набора кейсов, уточнение выводов и подготовка итоговой публикации.

Данная статья подготовлена на третьем этапе и будет дорабатываться по мере уточнения информации¹.

ГИПОТЕЗА И ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЗАПРОС

Согласно исходной гипотезе, на успешность создания и выживания МССП в первое десятилетие XXI века в России могли существенно повлиять сле-

дующие *внутренние* для каждого города (района) факторы:

- ♦ **размер** города (района);
- ♦ **статус и его изменение** в период реформы местного самоуправления (ФЗ-131);
- ♦ **постоянство власти** — нахождение во главе города лица — инициатора и лидера создания МССП при сохранении его интереса к МССП;
- ♦ **постоянство разработчика** — сохранение в администрации лица, бывшего ответственным исполнителем разработки стратегии;
- ♦ **постоянство внешнего лидера** — наличие лидера вне органов власти, заинтересованно подталкивающего процесс (например, консалтинговой или научной организации, ассоциации);
- ♦ **активность общества** — наличие действенного общественного участия в разработке стратегии и общественного контроля на стадии реализации стратегии;
- ♦ **закрепленность нормативами** — нормативно-правовое закрепление на муниципальном уровне процедур и механизмов обеспечения реализации и воспроизводства процесса стратегического планирования;
- ♦ **публичность** — успешная политика продвижения, пропаганды, доведения до заинтересованных сторон, информирования о содержании и процессе стратегического планирования;
- ♦ **профессионализм разработки** — высокое качество документа стратегического планирования, проработка вопросов мониторинга и организации реализации;
- ♦ **консультационная поддержка** — наличие и уровень консультантов, участвующих в создании стратегии и МССП;
- ♦ **осознанный внешний вызов** — осознанная властями и обществом острая потребность в наличии МССП (в связи с особо неблагоприятными или особо благоприятными обстоятельствами);
- ♦ **включенность** муниципалитета в международное сотрудничество;

¹ Автор благодарен коллегам из Института экономики города, участвовавшим в составлении информационного запроса и сборе кейсов; авторам кейсов, прежде всего из ИЭ КарНЦ, работавшим в активном диалоге и с готовностью предоставлявшим дополнительную информацию, И. В. Петрову, включившемуся в обсуждение и анализ кейсов. Огромную работу выполнила Ю. А. Рябкова, обеспечивая «добывание» кейсов и помогая в обработке и оформлении результатов.

- ♦ **квалификационный уровень** специалистов администрации.

Кроме того, могли по-разному сказаться и *внешние факторы*, частично различавшиеся от региона к региону:

- ♦ принуждение (поощрение) к стратегическому планированию со стороны региональных властей (проведение конкурсов, распространение рекомендаций и т. п.);
- ♦ общая позиция региональных властей по отношению к местному самоуправлению;
- ♦ независимость муниципалитетов в вопросах стратегического планирования;
- ♦ наличие схем софинансирования разработки и реализации стратегий со стороны субъекта федерации;
- ♦ наличие полезного конкретного информационно-методического обеспечения (методички, публикации, конференции, форумы по теме);
- ♦ общая инновационная и демократическая атмосфера в регионе;
- ♦ «мода» на стратегическое планирование в регионе;
- ♦ благоприятная экономическая конъюнктура в регионе;
- ♦ экономический кризис.

Часть перечисленных факторов была учтена при составлении информационных запросов, предназначенных двум группам адресатов: администрациям МО и «ветеранам стратегического планирования» — исследователям и консультантам, участвовавшим в первых российских разработках.

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

Авторам кейсов предлагалось дать итоговую характеристику устойчивости МССП, имея в виду несколько типичных ситуаций:

- 1) план был забыт уже через год-два, развития не получил; система стратегического планирования не возникла;
- 2) было несколько попыток разработки стратегических документов, все они оказались неудачными;
- 3) первый план был заброшен, но вскоре был создан новый вне связи со старым и успешно выполнил свою задачу;
- 4) план проработал несколько лет, и на его основе был разработан следующий;

- 5) план оставался «живым», регулярно обновлялся и дополнялся. На его основе сложилась система планирования.

СБОР ИНФОРМАЦИИ

Для активизации первой группы адресатов в апреле 2011 года были отправлены письма с приглашением принять участие в исследовании в **67 муниципальных образований** Российской Федерации, про которые было точно известно, что в начале 2000-х гг. они разрабатывали стратегии развития. Приглашения высылались на имя главы МО или главы администрации и включали собственно письмо и информационный запрос — рекомендованную структуру описания кейса.

Рассылка осуществлялась по электронной почте и обычной почтой. Электронную рассылку делали два раза с периодичностью в 3 недели.

После второй электронной рассылки был проведен обзвон адресатов с целью выяснить, будет ли город (район) принимать участие в опросе. Связаться по ряду причин удалось не со всеми (не нашли письмо; не знали, кому расписано; перекидывали с номера на номер; просто не дозвониться). Среди тех, с кем удалось установить первичный контакт (их было 52), некоторые ответили однозначное «да» и впоследствии прислали записки (8), кто-то сразу отвечал «нет» (25), в остальных случаях добиться содержательного ответа не удалось, поскольку решение не было принято или долго шло к исполнителю. При отказе были названы следующие причины:

- ♦ приняли к сведению, оставили без внимания — 13;
- ♦ нет времени или некому заниматься подготовкой ответа — 7;
- ♦ не найти материалы по старой стратегии, нет людей, которые принимали участие в разработке, сейчас никто ничего не помнит — 5.

Помимо упомянутых 67 адресатов приглашение к исследованию было включено в комплект с информацией о Форуме, рассылавшийся обычной почтой в 150 городов с численностью населения свыше 60 тыс. человек. Попыток интерактивного контакта с этим адресатами не было, тем не менее, два из десяти полученных кейсов поступили из этой группы.

Все кейсы этой группы поступали от официальных представителей администраций. В процессе подготовки к размещению на сайте Форума (forumstrategov.ru/rus/program/stol8.html) кейсы проходили незначительное редактирование и техническое оформление, итоговая версия перед публикацией на сайте согласовывалась с представителем администрации.

Вторую группу адресатов составили 20 известных консультантов и исследователей в области муниципального планирования. Им как участниками или наблюдателями событий предлагалось написать более свободное по форме эссе «История одной стратегии».

По этой линии удалось собрать описания девяти городов (районов), причем казус Тольятти рассмотрен двумя независимыми авторами. Активность проявил Институт экономики Карельского научного центра РАН, представивший четыре кейса по карельским муниципалитетам, где сотрудники института работали над стратегиями. Два из них написаны в соавторстве с представителями администраций соответствующих МО.

Дополнительным источником информации, использовавшимся для верификации некоторых данных, был Интернет. Проверялась гипотеза о возможности составить описание (кейс) по информации, имеющейся в Интернете. Интернет-скрининг проводился по официальным сайтам администраций с целью отыскать следы старых стратегий и планов и собрать информацию о текущем состоянии стратегического планирования на муниципальном уровне. Исследование охватывало 28 муниципалитетов, являющихся членами Клуба городов и регионов — стратегов. Общий вывод состоит в том, что по данной выборке городов материалы Интернета не позволяют сколь-нибудь полно восстановить картину создания и реализации старых стратегий начала 2000-х. Однако можно проследить различия между городами в объеме и характере представления темы стратегического планирования на сайтах, а значит, и попытаться выявить их причины. При всех обстоятельствах собранные материалы позволили коренным образом освежить и пополнить базу документов, связанных с муниципальным и региональным планированием, на сайте Клуба городов и регионов — стратегов www.city-strategy.ru.

Таким образом, стадия сбора первичной информации дала необходимый минимальный набор кейсов для дальнейшего анализа.

ФОРМАЛИЗАЦИЯ И АНАЛИЗ ИНФОРМАЦИИ

На предварительной стадии анализа в выборке оказалось 17 весьма различных муниципальных образований, по которым были получены описания (кейсы) по состоянию на 1 августа 2011 г. Условием включения в выборку было наличие долгосрочного документа стратегического планирования, принятого не позже 2005 года.

Каждый из собранных кейсов представляет интерес и ценность сам по себе как авторизованное свидетельство процесса становления МССП в том или ином городе (районе). Из них можно извлечь информацию о различных сторонах процесса планирования и реализации планов. Однако в данной части исследования нас интересовало прежде всего вопрос о факторах устойчивости МССП. Именно под эту задачу отбиралась и кодифицировалась информация кейсов.

Перечислим города (районы) в том порядке, в котором они оказались в итоговой группировке (табл. 2 и 3), условно соответствующей устойчивости создававшихся в них МССП:

- ♦ Новосибирск, Ялуторовск, Покров, Костомукша;
- ♦ Кинель-Черкасский район, Новошахтинск, Апатиты, Казань, Магадан, Артем;
- ♦ Омск, Тольятти, Ижевск;
- ♦ Олонецкий район;
- ♦ Петрозаводск, Сортавальский район, Северодвинск.

Как видим, в выборке 6 региональных столиц (из них три города-миллионника), 2 крупных городских округа с численностью более 200 тыс. чел., 5 городских округов меньшей численности, 3 муниципальных района и одно городское поселение.

Во всех городах (районах) первые стратегические документы были приняты в период с 1999 по 2004 год. Самые общие сведения о стратегических документах, положивших начало формированию

МССП, и о современном состоянии систем планирования приведены в табл. 1. Начальные документы назывались по-разному, в выборке 6 стратегий, 4 концепции, 4 стратегических плана, 2 программы и одна «программа — основные стратегические направления». По срокам действия документы были рассчитаны в основном на 10–15 лет, однако первая концепция развития Кинель-Черкасского района была среднесрочной — на 5 лет. Здесь в 2002 г. была создана Концепция развития на 2002–2007 гг., но вскоре появилась более долгосрочная Стратегия развития на 2005–2015 гг. Любопытно, что в связи с преобразованиями в административном устройстве района эта стратегия сейчас усиливает свою координирующую роль, выступая своего рода «межмуниципальным договором», интегрирующим интересы поселений.

В двух случаях (Артем и Магадан) начальными документами были среднесрочные программы, поэтому эти кейсы, строго говоря, не подпадают под условия отбора, но оставлены в выборке, поскольку МССП в этих годах сложились. Так, в Магадане в 2002 г. была принята Программа до 2006 г., разработанная Институтом экономики города, а в 2007 г. — Стратегия до 2020 г., созданная вместе с СОПСом.

Большая часть документов утверждена представительным органом власти МО, однако есть три, имеющих только общественное одобрение.

В табл. 1 отмечено также наличие или отсутствие исходного документа планирования на официальном сайте МО, поскольку это, на наш взгляд, характеризует преемственность в стратегическом планировании и значение, которое ему придается властями.

Для сопоставления и группировки кейсов было необходимо выявить и формализованно описать интересующие нас параметры. Для этого была разработана система кодирования признаков, которая использована при составлении табл. 2.

Естественно, кодирование облегчает анализ, но приводит и к потере информации. Например, в Костомукше стабильность власти отражена кодом 3, соответствующим низкой стабильности — двум и более сменам первого руководителя города. Однако если знать, что при сменах проходили по сути рокировки лиц из одной команды, то можно было бы оценить стабильность как высокую, что и сделано в табл. 3, основанной на экспертных оценках. Похожим образом в Ижевске формально сменились три главы города, но поскольку первый ушел почти сразу после разработки Стратегии, а третий появился год назад, фактически власть была стабильна около 10 лет. Поэтому параметр стабильности, определяемый по числу смен первого лица, дополнен параметром продолжительности нахождения у власти первого лица, при котором был принят план, а также ответственного разработчика плана.

При анализе таблиц следует учитывать, что в кодировании, как правило, меньшая цифра соответствует более позитивному состоянию параметра. Так, например, по 4-балльной шкале оценено состояние экономики в начале процесса стратегического планирования. Этот параметр введен, чтобы проверить гипотезу о том, что кризисное состояние экономики подталкивает к началу стратегического планирования и способствует его дальнейшему укоренению, поскольку городское сообщество с большим энтузиазмом вовлекается в процесс именно в кризисных ситуациях.

Таблица 1.

Краткая характеристика анализируемых кейсов

Муниципальное образование	Начальный документ стратегического планирования:				Дата принятия последних документов стратегического планирования и их названия, комментарии
	год принятия, название	год завершения	на сайте	статус	
Апатиты	2002. Стратегия социально-экономического развития города Апатиты Мурманской области	2015	да	Основные положения Стратегии утверждены решением Апатитского городского Совета народных депутатов от 19.12.2002	2010. Программа социально-экономического развития города Апатиты на 2010 – 2012 гг. Были две неудачных попытки обновления Стратегии, нацеленные на получение статуса наукограда. Регулярно принимаются программы социально-экономического развития
Артем	2002. Краткосрочная программа социально-экономического развития г. Артема до 2005 г.	2005	нет	НД	2009. Генеральный план Артемовского городского округа на период до 2025 года Разработка Стратегии началась в 2004 г., в 2006 г. было решено формировать Стратегию в составе Генплана
Ижевск	2001. Стратегия устойчивого развития города Ижевска	Не опр.	да	Одобрена решением городской Думы города Ижевска от 27.06.2001	2010. Программа социально-экономического развития муниципального образования «город Ижевск» на 2010 – 2014 годы В 2005 г. проходил мониторинг Стратегии в форме научно-практической конференции. Развито программно-целевое планирование, но свежей Стратегии нет
Казань	2003. Стратегия развития Казани до 2015 года	2015	да	Утверждена 24.04.2003 решением Казанского совета народных депутатов	Стратегия не обновлялась, организационные структуры не работают, готовится обновление
Кинель-Черкасский район	2002. Концепция социально-экономического развития Кинель-Черкасского района Самарской области на 2002 – 2007 гг.	2007	нет	Утверждена в мае 2002 г. постановлением Собрания представителей Кинель-Черкасского района	2006. Стратегия развития Кинель-Черкасского района на 2005 – 2015 гг. Мониторинг стратегии ведется
Костомукша	2004. Стратегический план социально-экономического развития г. Костомукши до 2015 г.	2015	да	Утвержден представительным органом	2008. Стратегический план социально-экономического развития города Костомукши до 2020 года. Система планирования работает, готовится очередное обновление Стратегического плана
Магадан	2002. Среднесрочная программа социально-экономического развития до 2006 года	2006	нет	Была принята	2007. Стратегический план (Концепция стратегического развития) города Магадана на период до 2020 года. Ведется ежегодный мониторинг, есть план реализации
Новосибирск	2005. Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска	2020	да	Утвержден решением Совета депутатов города Новосибирска от 28.03.2005	Постоянно и системно работают организационные структуры, вносились коррективы по индикаторам, проходят отчеты. Отдельный сайт
Новошахтинск	2001. Стратегический план развития города Новошахтинска на период до 2010 года	2010	нет	Утвержден решением Новошахтинской городской Думы от 26.10.2001	2010. Стратегия социально-экономического развития города Новошахтинска на период до 2020 года. Между первым и вторым планами был разрыв
Олонецкий район	2003. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Олонецкий район» на 2003 – 2012 гг.	2012	нет	Опубликована как рекомендательный документ	Стратегия действует формально, иногда упоминается при обосновании программ, организационные структуры не работают
Омск	2002. Концепция стратегического развития города Омска; Стратегический план развития города Омска (проектная версия)	2015	нет	Рассмотрены и одобрены на общегородской конференции по стратегическому планированию 05.12.2002	2007. Концепция социально-экономического развития города Омска до 2025 года, утвержденная в составе Генерального плана Координационный совет по Стратегии функционирует с 2003 г. После и в связи с принятием ФЗ-131 акцент перенесен на среднесрочные программы
Петрозаводск	2004. Стратегический план развития города Петрозаводска до 2010 года	2010	да	Одобрен городским активом, но не утвержден городским Советом и остался проектом	Тезисы проекта есть на сайте. План влиял на развитие города около трех лет, был основой разработки целевых программ. Остановился из-за разногласий властей города и республики

Таблица 1. Окончание

Муниципальное образование	Начальный документ стратегического планирования:				Дата принятия последних документов стратегического планирования и их названия, комментарии
	год принятия, название	год завершения	на сайте	статус	
Покров	2001. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Покров» на 2001 – 2012 гг.	2012	да	Утверждена решением Покровского городского Совета народных депутатов от 29.05.2001	Дважды проводился мониторинг и готовились отчеты о реализации. Обновления пока не было
Северодвинск	2001. Концепция стратегического развития муниципального образования «Северодвинск» на период до 2010 года	2010	нет	Утверждена распоряжением мэра Северодвинска от 26.10.2001	2010. Комплексный инвестиционный план модернизации моногорода Северодвинска Архангельской области на 2010 – 2020 годы. Концепция фактически не работала, разработка остановилась
Сортавальский муниципальный район	2001. Программа — Основные стратегические направления социально-экономического развития территории города Сортавалы (на 2001 – 2005 гг.)	2005	нет	Утверждена 8.02.2001 на сессии Городского совета Сортавальского муниципального образования	2008. Программа социально-экономического развития Сортавальского муниципального района на 2008 – 2011 годы. Программа проработала год, остановилась из-за политической нестабильности в районе. Система стратегического планирования не сложилась
Тольятти	1999. Концепция комплексного социально-экономического развития г. Тольятти	2008	нет	Утверждена решением городской Думы от 07.04.1999	2010. Стратегический план развития г. о. Тольятти до 2020 г. Концепция не получила развития. Была еще одна неудачная попытка. Третья попытка разработки удалась
Ялуторовск	2001. Стратегия социально-экономического развития Ялуторовска	2010	да	Утверждена Ялуторовской городской Думой 26.04.2001	2009. Стратегия социально-экономического развития города Ялуторовска на период до 2020 г. На сайте — обе стратегии

Таблица 2.

Кодифицированное описание кейсов

Параметр	Нвс	Ялу	Пок	Кос	Кин	Нвш	Апа	Каз	Маг	Арт	Омс	Тол	Иже	Оло	Пет	Сор	Сев
0. Общие сведения																	
0.1. Тип МО	1	3	5	3	4	3	3	1	1	3	1	2	1	4	1	4	2
0.2. Стабильность власти	1	1	1	3	2	3	3	2	2	1	2	3	3	3	2	3	2
0.3. Стабильность лидера	10	10	10	8	4	4	2	3	2	10	3	4	10	3	5	3	8
0.4. Стабильность разработчика	10	5	10	8	4	5	8	9	?	10	?	?	?	9	5	10	8
0.5. Состояние экономики	3	2	3	2	2	4	3	1	3	2	3	4	2	3	2	3	3
1. Текст стратегического документа																	
1.1. Тип документа	3	1-1	1	3-3	2-1	1-1	1	1	5-1	5-4	2-4	2-1	1-5	1	3	5	2
1.2. Год принятия	2004	2001	2001	2004	2002	2001	2002	2003	2002	2002	2002	1999	2001	2003	2004	2001	2001
1.3. Срок действия	20	9	11	12	5	10	13	12	4	3	15	9	-	9	6	4	9
1.4. Статус	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	3	1	1	3	4	1	2
1.5. Наличие сценариев	1	1	3	2	3	3	3	1		3	1	3	3	3	1	3	3
1.6. Механизм реализации	1	1	2	1	1	1	2	1		1	1	1	1	2	1	2	3
1.7. Целевые программы	1	1	1	1	1	1	1	0		1	?	0	1	0	1	1	0
1.8. Флагманские проекты	0	1	1	1	0	1	1	1		0	?	0	0	1	1	1	0
1.9. Индикаторы реализации	1	1	1	1	1	0	0	1		1	?	1	0	1	1	0	0
2. Процесс разработки																	
2.1. Длительность разработки	5	1	1	1	1	1		1			4	1	1	1	2	1	1
2.2. Ответственное подразделение	3	1	1	1	1	2	1	3			1	1	1	1	1	3	1
2.3. Консультант	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	3	1	2	1	1
2.4. Создание оргструктур	1	1	1	1	3	1	1	1			1	2	?	1	1	1	1
2.5. Уровень участия стейкхолдеров	1	2	1	1	1	1	2	1			1	3	?	1	1	1	1
2.6. Уровень общественного участия	1	2	1	1	2	1	2	2			1	3	1	1	2	1	1
2.7. Уровень публичности	1	1	1	1	1	1	1	1			1	3	1	1	2	1	1

Таблица 2. Окончание

Параметр	Нвс	Ялу	Пок	Кос	Кин	Нвп	Апа	Каз	Мар	Арт	Омс	Тол	Иже	Оло	Пет	Сор	Сев
3. Процесс реализации																	
3.1. Ответственный орган	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	0	1	1	1	0
3.2. Формализация мониторинга	1	1	1	1		1	1	1	1			0	1	0	0	0	0
3.3. Регулярность мониторинга	5	4	3	6		2	0	3			?	0	1	0	0	0	0
3.4. Отчеты о реализации	1	4	2	6		2	0	3			?	0	0	0	0	0	0
3.5. Активность оргструктур	1	1	1	1		3	3	2			1	2	?	2	2	2	3
3.6. Связь с бюджетом	1	1	1	1	1	1	1	2	1		1	3	1	3	2	3	2
4. Результаты реализации																	
4.1. По индикаторам	1	1	1	1	1		2	1	1		1	-		2	2	3	
4.2. По программам	2	1	1	1	1	2	3	2	1		1	-		3	1	3	
4.3. Соответствие развития МО плану	1	1	1	1	1	2	3	2	1		1	-		3	2	2	
4.4. Длительность воздействия	1	1	1	1	5	4	1	2	4		4	3		3	3	3	2
4.5. Успешность развития	1	1	1	1	1	2	2	1	1		1	2	1	2	1	2	2
5. Система планирования																	
5.1. Сформировалась ли МССП	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
5.2. Включает ли система стратегию	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0
5.3. Обновлялась ли стратегия	1	1	0	1	0	0	0	0			1	-	0	0	0	0	0
5.4. Устойчивость МССП	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	4	5	5	5

КОДИФИКАТОР К ТАБЛИЦЕ 2.*0. Общие сведения*

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

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

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

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

0.6. Состояние экономики (в начале разработки первого стратегического документа): 1 — благоприятное; 2 — слабо позитивное; 3 — негативное; 4 — кризисное.

1. Текст стратегического документа

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

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

1.4. Статус: 1 — принят представительным органом, 2 — принят исполнительным органом, 3 — принят общественным органом, 4 — процесс принятия не завершен или прекратился.

1.5. Наличие сценариев (в тексте документа): 1 — проработанные сценарии, 2 — формальные сценарии, 3 — нет сценариев.

1.6. Механизм реализации: 1 — проработанный раздел в тексте, 2 — формальный раздел, 3 — нет раздела.

1.7. Целевые программы: 1 — включены в стратегический документ, 0 — не включены.

1.8. Флагманские проекты: 1 — названы и описаны в тексте, 0 — нет.

1.9. Индикаторы реализации (стратегии в целом): 1 — есть, 0 — нет.

2 Процесс разработки

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

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

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

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

2.5. Уровень участия в разработке стейкхолдеров: 1 — реальное активное полезное участие, 2 — формальное участие, 3 — отсутствие участия.

2.6. Уровень общественного участия: 1 — реальное активное полезное участие, 2 — формальное участие, 3 — отсутствие участия.

2.7. Уровень публичности: 1 — высокий, 2 — средний, 3 — низкий.

3. Процесс реализации

- 3.1 Ответственный орган: 1 — орган, ответственный за реализацию стратегии, назначен, 0 — не назначен.
 3.2 Формализация мониторинга: 1 — положение о мониторинге есть, 0 — нет.
 3.3 Регулярность мониторинга: количество имеющихся отчетов о мониторинге за период до 31.12.2010.
 3.4 Отчеты о реализации: количество опубликованных и/или проведенных публично отчетов о реализации за период до 01.01.2011.
 3.5 Активность оргструктур: 1 — оргструктуры, созданные для разработки и реализации стратегии, продолжали работать регулярно и реально, 2 — работали недолго и формально, 3 — не работали.
 3.6 Связь с бюджетом: 1 — при формировании бюджета МО положения стратегического документа реально учитывались, 2 — формально учитывались, 3 — не учитывались.

4. Результаты реализации

- 4.1. По индикаторам: 1 — доля выполненных и близких к выполнению индикаторов реализации выше 70%, 2 — от 50 до 70%, 3 — от 15 до 50%, 4 — меньше 15%.
 4.2. По программам: 1 — доля успешно реализованных целевых программ от общего числа программ, включенных в стратегию, выше 70%, 2 — от 50 до 70%, 3 — от 15 до 50%, 4 — меньше 15%.
 4.3. Соответствие развития МО плану: 1 — развитие МО в период действия стратегии можно оценить как соответствующее намеченному более чем на 70%, 2 — выше 50, но менее 70%, 3 — менее 50%.
 4.4. Длительность воздействия: 1 — воздействие документа на социально-экономическое развитие ощущалось постоянно, 2 — более 5 лет, 3 — менее 5 лет.
 4.5. Успешность развития: 1 — социально-экономическое развитие МО в период действия стратегии оценивается как успешное, 2 — как стагнация, 3 — как деградация.

5 Система планирования

- 5.1. Сформировалась ли муниципальная система стратегического планирования (МССП): 1 — да, 0 — нет.
 5.2. Включает ли МССП долгосрочную стратегию социально-экономического развития как отдельный документ: 1 — да, 0 — нет.
 5.3. Обновлялась ли первая стратегия: 1 — да, 0 — нет.
 5.4. Устойчивость МССП:
 5 — первый стратегический документ (стратегический план, концепция, стратегия, программа) был забыт уже через год-два, развития не получил; МССП не возникла;
 4 — первый стратегический документ не мониторился, не обновлялся, структуры стратегического планирования не функционируют, но документ иногда формально упоминается как часть системы планирования;
 3 — первый стратегический документ не работал или работал недолго; был создан (создается) новый вне связи со старым и успешно работает (есть основания полагать, что будет успешным) в составе МССП;
 2 — первый стратегический документ успешно проработал несколько лет, учитывался при разработке других документов планирования (целевых программ, территориальных планов, бюджета). Стал (становится) основой для разработки следующего стратегического документа; МССП сложилась;
 1 — первый стратегический документ оставался «живым», регулярно обновлялся, продлялся и дополнялся. На его основе формировались другие документы планирования, и сложилась работающая эффективная МССП.

В таблице 3 по всем параметрам (кроме 3 и 11, которые кодифицируются как в табл. 2) дается экспертная оценка параметра по трехбалльной шкале (1 — высший балл).

С учетом полученных реальных кейсов первичный классификатор вариантов интегральных сценариев «судьбы» первого стратегического плана, использованный в информационном запросе, был

Таблица 3. Агрегированное описание и оценка кейсов

Параметр	Нвс	Ялу	Пок	Кос	Кин	Нвп	Апа	Каз	Маг	Арт	Омс	Тол	Иже	Оло	Пет	Сор	Сев
1 Стабильность власти	1	1	1	1	2	2	2	2	2	1	2	3	2	2	2	2	2
2 Состояние экономики	3	2	3	2	2	3	3	1	3	2	3	3	2	3	2	3	3
3 Статус документа	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	3	1	1	3	4	1	2
4 Качество проработки, завершенность	1	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	3	1	2	1	1	3
5 Уровень организации разработки	1	1	1	1	2	1	1	1	2	2	2	2	1	2	1	1	2
6 Уровень участия стейкхолдеров	1	2	1	1	1	1	2	1			1	3	2	1	1	1	1
7 Уровень общественного участия	1	2	1	1	2	1	2	2			1	3	1	1	2	1	1
8 Уровень публичности	1	1	1	1	1	1	1	1			1	3	1	1	2	1	1
9 Уровень организации реализации	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	2	-	2	-
10 Соответствие развития МО плану	1	1	1	1	1	2	3	2	1		1	-		3	2	2	2
11 Устойчивость МССП	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	4	5	5	5

уточнен. В таблице устойчивость МССП кодируется так:

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

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

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

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

1 — первый стратегический документ оставался «живым», регулярно обновлялся, продлялся и дополнялся. На его основе формировались другие документы планирования, и сложилась работающая эффективная МССП.

С определенными натяжками удалось все кейсы приписать к той или иной группе. Группы различаются по двум главным признакам: сформировалась ли за последние 10 лет в МО система стратегического планирования, и как шел процесс ее формирования — непрерывно или с перерывами.

Группы с кодами (оценками) 1, 2, 3 включают МО, где можно достаточно уверенно говорить о том, что МССП к 2011 г. сложилась, — существует действующий документ долгосрочного стратегического планирования, который входит в систему плановых документов. Различаются эти МО по характеру пути к этому состоянию: код 1 имеют те города, где исходный стратегический документ не менялся кардинально, а обновлялся и совершенствовался; 2 — где появился (или скоро появится) новый документ, но на сходных методических принципах и идеологически близкий старому; 3 — где система планирования сложилась практически на новой основе, и связь с первым документом прослеживается слабее.

Коды 4 и 5 достались тем МО, в которых судьба первых стратегий сложилась неудачно: они либо формально не отменены, но стали давними воспоминаниями, либо так и не были приняты. Реального действующего долгосрочного самостоятельного стратегического документа в этих МО сейчас нет.

В 10 случаях из 17 МССП сложилась в рамках преемственности первых разработок, причем в четырех случаях (Новосибирск, Ялуторовск, Покров, Костомукша) это был фактически непрерывный процесс обновления и развития исходного документа.

В группе с кодом 2 два МО — Новошахтинск и Кинель-Черкасский район, где созданы новые стратегические документы, а в Апатитах и Казани действуют старые, требующие актуализации, которая намечается. В Артеме и Магадане, где первоначально были разработаны среднесрочные программы, системы планирования вскоре были дополнены долгосрочными стратегическими документами. В большинстве случаев МССП включают в себя самостоятельные стратегии социально-экономического развития, но в двух городах — Омске и Артеме — эти стратегии инкор-

порированы в состав документа пространственного планирования — Генерального плана города.

В частности поэтому Омск отнесен в группу с кодом 3 наряду с Ижевском и Тольятти — в городах этой группы МССП к настоящему времени сформировались, но у них довольно мало общего с тем, что создавалось и задумывалось первоначально. Наиболее ярко это проявилось в Тольятти, где Стратегический план 2010 года никак не опирался на Концепцию 1999 года. В Омске и Ижевске акцент перенесен на среднесрочные программы, причем если в Омске есть актуальная стратегия, правда, в составе Генерального плана, то в Ижевске актуальной стратегии вовсе нет.

В Омске разработка первой концепции шла долго, с 1998 года, начиналась внутри общества — группы ученых, поддержанных грантом Фонда «Евразия» и поначалу долго пробивавшейся к вниманию властей. В конце 2002 г. общегородской конференцией были приняты одновременно два документа — Концепция и Стратегический план. Реализация шла 2–3 года, затем после смены мэра и реформы 2003 г. упор был перенесен на среднесрочные программы, а новая долгосрочная Концепция появилась уже в 2007 г. и в составе Генплана.

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

В этом смысле Ижевск приближается уже к группе с кодом 4, где оказался один Олонекский район. В нем в 2003 году была разработана и как рекомендательный документ опубликована хорошая стратегия, но мониторинг не проводился ни разу, организационные структуры не работали, и считать ее действующей сложно (хотя есть сотрудники администрации, которые о ней помнят и даже используют при обосновании программ, причем произвольно корректируя).

Здесь уместно еще раз сделать замечание об условности и приблизительности проведенных оценок и группировок. В условиях объективной неполноты информации и субъективности восприятия очень трудно провести грань между разными кейсами. Например, Казань отнесена в группу 2, поскольку создала в 2003 г. очень хорошую Стратегию до 2015 г., благодаря которой была успешно решена прагматическая задача привлечения федеральных и заемных средств для развития города. Однако Стратегия учитывалась в планах только до 2007 года, поскольку была связана с проектом Всемирного банка «Муниципальное развитие Казани»; с уходом мэра внимание к Стратегии почти пропало, мониторинг прекратился, и Казань могла бы попасть и в группу 4 к Олонекскому району, если бы не сведения о намечаемой актуализации Стратегии Казани.

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

В Петрозаводске уровень разработки был очень высоким, но процесс утверждения Стратегического плана, уже одобренного на республиканском уровне и на общегородском активе, остановился из-за политических разногласий между лидерами республики и горо-

да. План был опубликован, сохранился на официальном сайте и даже мониторился пару лет с республиканского уровня, но после вынужденного ухода мэра стал забываться, и продолжительность его влияния оценивается в 2–3 года. Сейчас у Петрозаводска принятой законодательно стратегии нет.

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

В Северодвинске разработка исходно была слабее, документ был сделан только концептуальный, на 9 страницах, детализация его не была произведена, и разработка не завершилась. Цели развития, сформулированные в концепции 2001 года, не устарели, но системы планирования не возникло, поскольку в Северодвинске после реформы 2003 года стратегическое планирование сочли не входящим в полномочия МО. Возобновилось оно только по инициативе сверху в 2010 г., когда совместно с субъектом федерации был разработан Комплексный инвестиционный план модернизации моногорода Северодвинска Архангельской области на 2010–2020 годы. Вряд ли можно считать этот КИП частью целевой МССП, поэтому Северодвинск оказался в конце списка.

Итак, если согласиться с условным разделением МО по группам с разной устойчивостью МССП и их относительным ранжированием по этому параметру, то можно начать поиск различий между группами. Однако прежде хочется еще раз сделать оговорку об относительности полученного упорядочивания, заметив, что вообще-то вся анализируемая группа — это лидеры и пионеры, раньше других вступившие на путь муниципального стратегического планирования и на себе испытывавшие сложности этого пути. Поэтому и опыт относительных неудачников, и достижения передовиков одинаково ценны. При этом «лучшие» и «худшие» определены лишь по одному параметру — устойчивости создаваемых МССП. Не факт, что устойчивость, понимаемая как постоянство и полная преемственность, однозначно хороша. Допустим, первоначальная стратегия была сделана наспех и обслуживала узкие интересы. В этом случае создание новой на других основаниях будет только благом.

Бросается в глаза, что размер города оказался в данной выборке незначимым фактором. Априори казалось, что в малом городе на фоне дефицита событий и сильных межличностных связей процесс стратегирования привлекает больше внимания местного сообщества и элиты, и тем самым от созданной стратегии становиться труднее отказаться. Но среди лидеров устойчивости есть и полуторамиллионный Новосибирск (и не вошедший в выборку, но известный своими достижениями чуть меньший по численности Екатеринбург), и совсем маленький Покров. А в конце списка как раз небольшие города. Видимо, в крупных городах более высокий уровень квалификации, лучший доступ к ресурсам науки и консалтинга, да и к финансовым ресурсам помогает преодолевать сложности масштаба.

Существенным, но не самостоятельным фактором можно считать эффект последствий реформы местного самоуправления 2003 года. ФЗ-131 во многих случаях затормозил стратегический процесс, но лишь в нескольких случаях существенно его модифицировал. МО по-разному трактовали сужение списка вопросов местного значения. Где-то решили, что общегородское стратегирование оказалось «вне закона», а где-то — что полномочие по разработке и выполнению программ комплексного социально-экономического развития вполне можно понимать и как полномочие на разработку стратегий. Соответственно, где-то стратегическое планирование продолжилось в том же масштабе, а где-то свернулось (Северодвинск) или поменяло акценты (упор на программы и инкорпорация стратегий в генпланы — Омск, Ижевск, Артем).

Анализ параметров, характеризующих МО, отнесенные в группу лидеров, показывает, что там сошлись благоприятные обстоятельства стабильности руководства и высокого качества организации разработки и реализации.

Напротив, в группе отстающих во всех МО менялись руководители города (района), хотя, заметим, ответственные разработчики продолжали работать в администрации. Даже относительно высокий уровень общественного участия не стал в этих случаях гарантом стабильности. На неудачи Петрозаводска, Сортавалы, Олонца, занимающих места в конце списка, видимо, повлиял общий для Республики Карелия фактор давления на местные власти со стороны губернатора.

В целях дальнейшего упрощения анализа на основе данных табл. 2 и первичной информации была составлена табл. 3, где оставлены только факторы, значимость которых проявилась при изучении табл. 2. Эти факторы экспертно оценены типовым образом — по

Таблица 4. Средние значения выраженности параметров по группам

Параметр	А	Б	В	Г	Д	А+Б	В+Г+Д
1. Стабильность власти	1	2	2,33	2	2	1,5	2,11
2. Состояние экономики	2,5	2,25	3	3	2,67	2,65	2,88
3. Статус документа	1	1,25	1,67	3	2,33	1,12	2,33
4. Качество проработки, завершенность	1	1,75	1,67	2	1,67	1,37	1,77
5. Уровень организации разработки	1	1,25	1,67	2	1,33	1,12	1,6667
6. Уровень участия стейкхолдеров	1,25	1,25	2	1	1	1,29	1,33
7. Уровень общественного участия	1,25	1,75	1,67	1	1,33	1,45	1,33
8. Уровень публичности	1	1	1,67	1	1,33	1	1,33
9. Уровень организации реализации	1,25	2	3	2	2	1,62	2,33
10. Соответствие развития МО плану	1	2	1	3	2	1,37	2
11. Устойчивость МССП	1	2	3	4	5	1,5	4

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

трехбалльной шкале (1 — высший балл), что позволило в дальнейшем рассчитать средние значения баллов по группам МО, сформированным по интегральному показателю устойчивости МССП (табл. 4).

В этой таблице ситуация становится весьма наглядной: устойчивость МСПП тем выше, чем лучше средние показатели стабильности власти, статуса документа, уровня организации разработки. Интересно, что в группе «неудачников» (Д) почти все показатели оказываются лучше, чем группе В. Это объяснимо, поскольку в группе В находятся МО, где только вторая или третья попытка формирования МССП оказались удачными, а первые попытки, по которым, собственно, ставились оценки, были не самыми хорошими. Но в группе В, где самый худший показатель стабильности власти, смена власти привела к улучшению ситуации, а в группе Д — к ухудшению.

Сравнение объединенных групп А + Б (МССП сформировалась в условиях преемственности) и В + Г + Д (МССП сформировалась позже и на новых принципах или совсем не сформировалась) показывает существенные расхождения в средних значениях параметров, отражающих:

- ♦ стабильность власти;
- ♦ статус документа;
- ♦ уровень организации разработки;
- ♦ уровень публичности;
- ♦ уровень организации реализации.

Видимо, эти параметры и были факторами устойчивости МССП в 2000-х годах. Причем на первом по значимости месте оказывается стабильность власти.

Участие активного местного сообщества, безусловно, способствует устойчивости МССП. Но сама по себе активность общества в период разработки стратегии оказывается недостаточным условием — в Петрозаводске, Сортавале, Олонце общество было реально вовлечено в процесс, но это не помогло устойчивости системы. Возможно, общий уровень сплоченности общества в исследуемый период был недостаточен.

Таким образом, основной вывод предварительной стадии исследования оказался тривиален: пока сохраняется влияние личность, связавшая свою судьбу со стратегией, система стратегического планирования остается жизнестойкой.

Загадка становится более сложной — а почему в одних городах такие личности находятся и удерживаются у власти, а в других нет?

Поиску ответа на этот вопрос вряд ли могут помочь собранные кейсы, хотя в них заложен еще неиспользованный потенциал для исследования, скажем, влияния наличия сценариев в документах планирования или технологий вовлечения общественности в процесс стратегического планирования на результативность плана и, надеюсь, найдутся желающие этим воспользоваться.

Но скорее всего, исследуя и эти, более технические вопросы, исследователи выйдут на институциональные проблемы уровня доверия в сообществе, социального и кооперационного капитала, способности к сотруенции — проблемы, сопутствующие поиску ключа к загадке успеха одних сообществ и неудач других.

Приложение

СТРУКТУРА АНАЛИТИЧЕСКОЙ ЗАПИСКИ (ДОКЛАДА)¹ «СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ В 2000–2010 гг.»

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

1. Название муниципального образования.
2. Численность населения, по годам (2000, 2005, 2010).
3. Первые руководители муниципального образования в 2000–2010 гг. (ФИО, период руководства).
4. Современный статус (поселение, округ, район) и его изменения в 2000–2010 гг. (слияние, разделение).
5. Масштабные изменения в экономике за 2000–2010 гг. (появление или закрытие крупных предприятий, инфраструктурные проекты).

А. Описание стратегии (концепции, программы или другого документа стратегического планирования со сроком действия не менее 10 лет), принятой не позже 2005 г. (на основе текста исходного документа в момент утверждения). *Раздел может быть подготовлен экспертами ИЭГ или Леонтьевского центра на основе присланного файла документа.*

1. Название.
2. Год утверждения.
3. Период действия.
4. Объем (страниц).
5. Статус (кем и когда утвержден).

6. Главная идея (краткая формулировка содержательной сути документа).
7. Сценарии (наличие и названия).
8. Миссия (формулировка).
9. Главная цель (формулировка).
10. Приоритеты (определены ли, сколько, какие?).
11. Основные направления (какие?).
12. Цели, задачи, мероприятия (меры) (сколько?).
13. Крупные проекты (сколько, какие?).
14. Пространственные аспекты (отражены ли, как?).
15. Механизмы реализации (определены ли, какие?).
16. Планы реализации (определены ли, какие?).
17. Целевые программы (определены ли, сколько, какие?).
18. Расчет ресурсов и источников финансирования.
19. Индикаторы реализации (сколько, какие, привязаны ли к задачам и мерам, адекватны ли целям и задачам?).

Б. Сведения о процессе разработки (*готовится на основе бесед с очевидцами или по материалам публикаций тех лет*).

1. Подразделение, ответственное за разработку.
2. Организация — внешний консультант.

¹ Рекомендуемый объем записки: 5–10 страниц.

3. Были ли созданы структуры стратегического планирования? *(приведите список)*
4. Принимали ли реальное участие в разработке стейкхолдеры: представители подразделений местной администрации, политики, бизнесмены, местные эксперты, сотрудники региональных органов власти *(сколько, в каких формах?)*.
5. Было ли и как организовано общественное участие?
6. Сколько публичных мероприятий по разработке (семинаров, дискуссий, совещаний) было проведено?
7. Сколько и каких мероприятий по обсуждению было проведено?
8. Как проходили экспертиза и согласование?
9. Как был опубликован итоговый документ *(способ публикации, характеристика издания, тираж, способ распространения, размещение на сайте — был ли на сайте, когда и почему убран?)*
10. Были ли сделаны компьютерные презентации стратегии? Как они использовались?

В. Сведения о мониторинге и процессе реализации.

1. Был ли назначен орган, ответственный за реализацию; какой?
2. Были ли формальные документы о порядке мониторинга и оценки (распоряжение, регламент, пр.)? *(Приведите список, приложите файлы).*
3. Поводились ли промежуточный и итоговый мониторинг, оценка?
4. Были ли отчеты о ходе реализации, публиковались ли они? *(Приведите список, приложите файлы).*
5. Работали ли структуры стратегического планирования в процессе реализации; как?
6. Были ли связаны бюджетный процесс и стратегия; как?

Г. Сведения о результатах реализации на 2010 г.

1. Количественные показатели *(на базе индикаторов, предусмотренных в стратегии, таблица типа «план — факт»)*.
2. Достигнуты ли намеченные целевые показатели на 2010 год? Доля показателей, %:
 - а) выполненных и перевыполненных;
 - б) близких к выполнению (недовыполнение в пределах 10% планового интервала);
 - в) невыполненных;
 - г) неадекватных и неизмеримых.

3. Реализация программ и проектов (если они были частью стратегии).
4. Доля программ и проектов, %:
 - а) выполненных и перевыполненных;
 - б) близких к выполнению;
 - в) невыполненных.
5. В какой мере развитие города соответствовало плану? *(полностью, значительно, слабо, не соответствовало).*
6. Приведите примеры масштабных изменений, проектов, реализованных по плану.
7. Сколько лет ощущалось воздействие стратегии на развитие города?

Д. Сведения о развитии системы планирования за 2000–2010 гг.

1. Какие документы планирования (стратегии, концепции, программы социально-экономического развития, документы бюджетного планирования, документы территориального планирования) за это время принимались, опирались ли они на исходную стратегию? *(Приведите список, приложите файлы).*
2. Какие есть нормативные документы о системе планирования в муниципальном образовании? *(Приведите список, приложите файлы).*

Е. Итоговая оценка.

Какой вариант агрегированной оценки ближе всего к ситуации в вашем муниципальном образовании? *(Выберите и прокомментируйте один из предложенных вариантов или предложите свой).*

- 1) План был забыт уже через год-два, развития не получил. Система стратегического планирования не возникла. Почему?
- 2) Было несколько попыток разработки стратегических документов, все они оказались неудачными. Почему?
- 3) Первый план был заброшен, но вскоре был создан новый вне связи со старым и успешно выполнил свою задачу. Почему?
- 4) План проработал несколько лет. На его основе был разработан следующий. Почему?
- 5) План оставался «живым», регулярно обновлялся и дополнялся. На его основе сложилась система планирования. Почему?
- 6) Другое (опишите).

Ю. А. Рябкова

(МЦСЭИ «Леонтьевский центр»)

ИСТОРИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ В ИНТЕРНЕТЕ

Исследование опыта стратегического планирования в муниципальных образованиях (МО), начавших эту практику около 10 лет назад, инициированное Леонтьевским центром совместно с Институтом экономики города в рамках подготовки юбилейного X Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: ресурсы для развития» (Санкт-Петербург, 17–18 октября 2011 года), предполагало сбор информации о системе стратегического планирования в муниципалитетах.

Частью этого исследования был интернет-скрининг с целью найти следы старых стратегий и планов и собрать информацию о текущем состоянии стратегического планирования на муниципальном уровне.

К интернет-скринингу были привлечены стажеры, получившие задание разыскать:

- ♦ тексты старых стратегий и планов;
- ♦ нормативные правовые акты, связанные со стратегией и ее реализацией;

- ♦ отчеты о ходе реализации программ и планов, отчеты о социально-экономическом развитии, оценки реализации программ, планов и проектов;
- ♦ попутно собрать информацию о текущем состоянии стратегического планирования.

Кроме того, им поручалось просмотреть новостные ленты, форумы и архивы общественно-политических газет и официальных вестников администраций на предмет наличия диалога власти и общественности, интервью с первыми лицами о развитии МО, различного рода заметок о процессе стратегического планирования и реализации текущих планов и стратегий.

Поисковые запросы делались по тегам ««стратегическое планирование в МО», «название программы/плана МО», «стратегическое развитие МО». На каждое муниципальное образование затрачивалось 5–6 часов работы в Интернете. Если ничего существенного не удавалось отыскать, поиск прекращался.

Исследование охватывало 30 муниципалитетов, 28 из которых — члены Клуба городов и регионов — стратегов.

Итогом интернет-срининга стала возможность существенно обновить базу документов, посвященных системе стратегического планирования на муниципальном уровне, на сайте Ресурсного центра по стратегическому планированию (city-strategy.ru).

Основная задача — попытаться на основе полученной информации самостоятельно составить описание стратегического планирования в муниципальном образовании в 2000–2010 гг. — выполнена не была. Если тексты старых стратегий в общем-то худо-бедно находились, то информации о разработке и ходе реализации отыскать практически не удалось.

По принципу наличия в Интернете информации о стратегическом планировании в начале 2000-х гг. все муниципальные образования можно условно поделить на пять групп:

1. На официальном сайте муниципального образования присутствует текст стратегического документа, информация о механизмах реализации и мониторинга, о ходе разработки и принятия, отчеты о реализации.
2. Текст стратегического документа размещен на официальном сайте администрации МО или законодательного органа МО или на официальном сайте правительства региона.
3. На официальном сайте администрации МО или законодательного органа МО или на официальном сайте правительства региона размещен какой-либо документ, касающийся стратегии (отчет о ходе реализации или корректировка и пр.); либо текст стратегического документа размещен на стороннем сайте (например, разработчика).
4. Удалось найти лишь упоминания о стратегическом документе МО, либо текст размещен на сайте Ресурсного центра по стратегическому планированию (city-strategy.ru).
5. Нет вообще никакой информации о стратегическом документе МО.

В первую группу попал только Ижевск. На официальном сайте администрации существует раздел «Социально-экономическое развитие», в котором представлены текст Стратегии, механизмы ее реализации, информация о ходе реализации. Кроме того, размещены краткосрочная Программа социально-экономического развития (на 2010–2014 гг.), отчеты о ходе ее

реализации, прогнозы социально-экономического развития и пр.

Во второй группе оказались 12 муниципальных образований. Из них семь (пять муниципальных районов (МР), одно городское поселение и один городской округ) входят в состав Ленинградской области. Тексты стратегических документов всех семи МО размещены на официальном сайте Правительства Ленинградской области. Среди официальных сайтов администраций размещен только текст Концепции стратегии социально-экономического развития Сланцевского муниципального района до 2010 года, а также текущие документы развития в этом МР. На сайтах Гатчины, Соснового Бора и Кингисеппского района представлены только текущие краткосрочные стратегические документы (план и концепции соответственно). На сайтах Гатчинского, Лодейнопольского и Приозерского районов никакой информации о стратегическом планировании нет.

Что касается оставшихся пяти муниципалитетов, то документы Апатитов, Петрозаводска и Северодвинска также размещены на официальных сайтах соответствующих регионов. На официальном сервере Апатитов в разделе «Отдел экономического развития» представлены старая стратегия и текущая программа развития, однако никакой иной информации нет. Прогноз социально-экономического развития г. Петрозаводска до 2025 г. включен в Генеральный план, который можно найти на сайте администрации городского округа. На официальном сайте администрации Северодвинска размещена текущая программа развития на 2010–2012 гг. Также есть ссылка «Стратегическое планирование», которая ведет на страницу Северодвинска на сайте Ресурсного центра по стратегическому планированию (единственный член Клуба городов и регионов — стратегов, имеющий ссылку на свою страницу с официального сайта). На серверах ЗАТО города Заречного и Череповца имеются тексты стратегий, на череповецком сайте, кроме того, еще и ежегодные программы развития и итоги их исполнения начиная с 2006 г.

К третьей группе относятся пять МО. Тексты стратегических документов Ломоносовского, Олонцкого и Тихвинского районов удалось отыскать только на сторонних сайтах — «Земельные участки Северо-Запада», ГНИУ «Совет по изучению производительных сил» и «Стратегическое управление муниципальным развитием» соответственно. На официальном сайте Тихвинского района размещена Концепция развития до 2020 г. По оставшимся муниципалитетам — Великому Устюгу и Сургуту — в Интернете есть только отдельные документы, касающиеся исследуемых стратегических документов — итоги реализации за определенный период и оценка инвестиционного потенциала.

В четвертую группу попали девять муниципальных образований. По двум из них (Волхов и Гдов) удалось отыскать только заметки в местных газетах, свидетельствующие о том, что стратегические документы в этих городах в начале 2000-х гг. существовали. Тексты документов Выборгского, Кировского, Красноармейского районов и городов Мышкина, Набережных Челнов, Обнинска и Покрова имеются только на сайте Ресурсного центра, на официальных сайтах вообще нет информации о развитии, кроме официального сайта города Выборга, где размещена Программа социально-экономического развития на 2011–2014 гг.

Отдельно стоит остановиться на Покрове, поскольку в апреле 2011 года, когда мы только начали изучать интернет-источники, у города был другой сайт, на ко-

тором имелась абсолютно вся история разработки, принятия и реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Покров», начиная с небольших заметок об общественных слушаниях и заканчивая полноценными отчетами, выполненными по итогам мониторинга. Если бы тот сайт все еще функционировал, то Покров делил бы первое место с Ижевском.

Наконец, в последней группе оказались Венев, Кизел и Муром, по которым вообще никакой информации найти не удалось. Венев и Кизел привлекались к исследованию, поскольку сотрудники Леонтьевского центра принимали участие в разработке стратегий их развития как шахтерских городов. Однако на сегодняшний день никаких следов этих документов в Интернете нет. По Мурому известно, что Стратегический план был утвержден Советом народных депутатов в 2003 году, однако в архиве решений документ найден не был.

По итогам исследования можно сделать вывод о том, что муниципалитеты не стремятся демонстрировать свои наработки в области стратегического планирования. Старые документы есть всего лишь на четырех официальных сайтах администраций муниципаль-

ных образований. Еще девять текстов можно найти на официальных сайтах региональной власти. Особенно отличилась Ленинградская область, где собраны почти все документы развития.

Что касается всех остальных, то создается впечатление, что муниципалитеты приступили к разработке стратегий и программ развития совсем недавно. У многих муниципалитетов разработаны и реализуются стратегии и концепции развития на долгосрочную перспективу, принятые в 2006–2010 гг.

Да, безусловно, в тех первых образцах были недочеты и ошибки, не так гладко, как хотелось бы, формировались и принимались основные направления развития, но это был неплохой урок. Все же эти МО были первопроходцами, муниципалитетами, чьи руководители (или представители бизнеса) не побоялись заглянуть не в следующий год, а на 10–20 лет вперед, когда они уже не будут у власти, но город или район от этого не перестанет развиваться, а значит, надо дать ему импульс уже сейчас. И возможно, муниципалитетам стоит не «стесняться» своих старых документов, а наоборот, продемонстрировать их, показывать эволюцию представлений о будущем, их постепенную реализацию.

Г. Ю. Ветров, В. В. Ладьгин
(Фонд «Институт экономики города»)

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В ПРОЦЕССЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Одним из краеугольных принципов стратегического планирования на муниципальном уровне является его публичность. Этот принцип определяет муниципальный стратегический план не только как управленческий документ, но и как общественный договор в рамках местного сообщества, обеспечивающий учет и баланс в стратегии позиций различных заинтересованных групп и максимально возможное вовлечение всех заинтересованных сил в процесс разработки и реализации этого документа. Этот подход не только соответствует духу местного самоуправления и букве закона, но и в конечном итоге обеспечивает более высокую эффективность управления на местном уровне, обеспечивая необходимые широкие экспертные компетенции для выбора оптимальных направлений развития муниципально-образованного и принятия верных управленческих решений.

Наблюдение за разработкой и реализацией муниципальных стратегий во многих российских муниципалитетах, равно как и непосредственное участие авторов статьи в такой работе показывает, что публичность и общественное участие при создании стратегии заявляются ее авторами практически всегда. Однако среди представителей местных администраций, отвечающих за стратегию, остается достаточно распространенным отношение к общественному участию как к некоему формально обязательному атрибуту, без которого разрабатывать стратегию политически вроде бы неверно, но и особой пользы тоже не просматривается. Такая ситуация вызывает необходимость еще раз вернуться к проблеме общественного

участия в муниципальном стратегическом планировании и рассмотреть, как же реализуются соответствующие механизмы на практике.

В настоящей статье предпринята попытка проследить, как использовались механизмы общественного участия при разработке и реализации стратегических планов и других документов долгосрочного планирования в российских муниципалитетах со второй половины 1990-х годов. Статья не претендует на обзор ситуации в более или менее полной совокупности муниципальных образований, занимавшихся в этот период стратегическим планированием. В ней мы рассмотрим ход разработки и некоторые результаты реализации ряда российских муниципальных стратегий на основании исследования, проведенного Леонтьевским центром и Фондом «Институт экономики города» в 2011 году¹. В исследовании рассматривались документы стратегического планирования, разработанные до 2005 года. Выводы статьи также основаны на практической работе специалистов Фонда «Институт экономики города» по разработке более чем 30 документов стратегического планирования в российских муниципалитетах.

Применяемый в статье подход к изучению общественного участия в процессе стратегического планирования проиллюстрирован таблицей 1. Согласно этому подходу, рассматриваются три этапа² муниципальной системы стратегического планирования (МССП), связанные с созданием и выполнением муниципально-стратегического плана, — его разработка, реализация и мониторинг достигнутых результатов. Логика такого решения исходит из того, что публичность должна

¹ См. об исследовании в статье Б. С. Жихаревича «Загадка жизнестойкости муниципальных систем стратегического планирования» в настоящем сборнике.

² Выделенные этапы не являются последовательными. Второй и третий этапы — реализация и мониторинг — «накладываются» друг на друга.

Таблица 1. **Использование механизмов общественного участия (ОУ) в МСПП**
(по 18 рассматриваемым практикам российских муниципальных образований)

Уровень участия граждан	Механизмы общественного участия	Апатиты			Артем			Ижевск			Кинель-Черкасский р-н			Магадан			Новосибирск			Новошахтинск				
		Разработка	Реализация	Мониторинг	Разработка	Реализация	Мониторинг	Разработка	Реализация	Мониторинг	Разработка	Реализация	Мониторинг	Разработка	Реализация	Мониторинг	Разработка	Реализация	Мониторинг	Разработка	Реализация	Мониторинг		
1 группа (Пассивное участие — информирование граждан)	Аналитические и информационные публикации в СМИ (пресса, Интернет и т. д.)	+						+							+						+			
	Программные статьи и интервью ключевых участников														+									
	Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листов																							
	Виртуальный информационный центр (специализированный сайт/страница в сети Интернет)																							
	Распространение материалов, popularизирующих стратегию (листовки, плакаты, буклеты и др.)																						+	
	Брифинги и пресс-конференции организаторов																							
	Проведение открытых информационных семинаров	+																					+	
	Проведение обучающих семинаров	+																					+	+
2 группа (Пассивное участие — консультации с гражданами)	Проведение экспертных опросов и интервью (стейкхолдеры)	+						+													+	+	+	
	Проведение опросов и анкетирования	+						+													+	+		
	Телефонные «горячие линии», общественные приемные																							
	Прямая рассылка писем	+																						
	Обсуждение на интернет-форумах																					+		
	Проведение общественных слушаний					+									+							+		
3 группа (Активное участие граждан в стратегическом планировании)	Деятельность формализованных институтов ОУ: НКО социально-экономического развития																					+	+	+
	Деятельность формализованных институтов ОУ: фонд местного сообщества																							
	Деятельность формализованных институтов ОУ: общественный совет		+	+																		+	+	+
	Деятельность формализованных институтов ОУ: тематические группы							+			+											+		
	Создание иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов	+							+		+											+	+	
	Публичные круглые столы	+							+													+	+	
	Проведение общественных экспертиз																					+		
	Собрания и сходы граждан																					+		
Оценка использования механизмов общественного участия **	1	2	2	3	3	3	1	3	2	2	3	3	2	3	3	1	2	2	1	2	2			

обеспечиваться на всем жизненном цикле муниципальных стратегий.

Рассматриваемый комплекс механизмов по обеспечению общественного участия весьма разнообразен, в работах разных авторов существует множество подходов к их выделению и группировкам. В настоящей статье 22 механизма общественного участия условно поделены на три группы.

Первая группа объединяет механизмы, выполняющие функцию информирования граждан о работе МССП со стороны субъектов разработки и реализации стратегического плана (назовем их условно «представители МССП»). Эта группа подразумевает одностороннюю коммуникацию в системе «представители МССП — общественность», в которой роль общественности пассивна.

Вторая группа механизмов включает в себя механизмы, выполняющие функцию выяснения представителями МССП позиций общественности по различным вопросам, связанным со стратегическим планом. Коммуникация в системе «представители МССП — общественность» остается преимущественно односторонней с активной ролью представителей МССП. Однако содержание коммуникации меняется от абсолютно пассивного информирования граждан к консультациям с ними, к выявлению оценок, мнений, перспективного видения развития города общественностью.

Наконец, третья группа представляет механизмы, обеспечивающие активное участие обеих сторон в разработке и реализации стратегического плана. Общественность включается в процесс стратегического планирования как активный, а в идеале и полноправный участник диалога с представителями МССП. Представители общественности выступают с инициативами, формулируют направления, проекты, проводят экспертизы, непосредственно участвуют в реализации мероприятий, включенных в стратегический план.

Таблица 1 представляет собой матрицу, в которой фиксируются практики использования механизмов общественного участия на различных этапах разработки и реализации стратегического плана в российских муниципалитетах. По каждой практике авторами статьи оценена эффективность применения механизмов общественного участия. Оценка эффективности проводилась по трехбалльной шкале:

1 — механизмы общественного участия использовались эффективно, в необходимом объеме и адекватно ситуации;

2 — механизмы общественного участия использовались, но их применение носило недостаточный или формальный характер;

3 — механизмы общественного участия не использовались или применялись неадекватные ситуации механизмы общественного участия, либо данные об использовании механизмов общественного участия отсутствуют.

Оценивались 18 муниципальных образований различных типов и географического расположения, обеспечивающие известную репрезентативность выборки. Баллы присваивались на основе экспертной оценки авторов статьи по результатам изучения указанных выше материалов. Разумеется, такая оценка является весьма условной. Стоит учитывать и тот факт, что представленное в ходе упомянутого исследования описание муниципальных практик носило субъективный характер (представлено администрациями соответствующих муниципальных образований или независимыми экспертами) и не всегда соответствовало рекомендуемой Леонтьевским центром структуре аналитической записки, поэтому публичность систем планирования в ряде городов могла быть недооценена или оценена недостаточно адекватно. Тем не менее, некоторые общие выводы по изучению данных практик могут, на наш взгляд, представлять методический интерес.

Результаты анализа городских практик на основании предложенного подхода представлены в таблице 1. При рассмотрении таблицы в первую очередь обращает на себя внимание практика города Покрова, в котором удалось наиболее эффективно использовать механизмы общественного участия на всех этапах стратегического планирования. Эта практика не является идеальной, так как содержит пробелы на этапе реализации

стратегических документов, однако она служит хорошей иллюстрацией возможностей диверсификации ресурсов и подходов к обеспечению публичности МССП. В отличие от него, например, город Новосибирск в аналогичной ситуации выбирает менее удачное решение: опережая Покров по интенсивности использования механизмов общественного участия на стадии разработки и согласования документов, он значительно теряет в уровне публичности МССП на этапе реализации и мониторинга.

Проведенная экспертным путем оценка эффективности использования механизмов общественного участия, представленная в нижней строке таблицы, позволяет выявить «лучшие практики» обеспечения публичности стратегического планирования и сопоставить их с перечнем городов, в которых в соответствии с результатами исследования Б. С. Жихаревича сложилась сбалансированная и живая МССП³.

Высокая степень интенсивности и сбалансированности общественного участия наблюдается в городах Покрове (лидер), Новосибирске, Апатитах, Новошахтинске, Омске, а также в Олонцком районе. При этом в Покрове, Новосибирске, Новошахтинске, Апатитах смогла сформироваться действительно работающая и эффективная система МССП, а в Олонцком районе МССП вообще не возникла. С другой стороны, достаточно успешные практики развития долгосрочного планирования в городах Ялуторовске, Казани, Кинель-Черкасском районе не сопровождались широким вовлечением городской общественности. Таким образом, можно сделать вывод о том, что обеспечение общественного участия является полезным и в целом необходимым, но недостаточным условием для формирования жизнеспособной системы МССП.

Материал рассмотренных практик также позволяет отвлечься от вопросов сопоставления различных городов и рассмотреть практики обеспечения публичности стратегического планирования с точки зрения использованных механизмов общественного участия. С этой целью была сформирована таблица 2, отражающая общее количество применения различных механизмов ОУ.

На основании данных, представленных в таблице 2, можно сделать следующие выводы:

1. Формирование и развитие большинства МССП проходило при достаточно активном участии городского сообщества.
2. Наибольшее количество сил и ресурсов на вовлечение общественности в процесс стратегического планирования города тратят на стадии разработки долгосрочных документов, тогда как этапы их реализации и мониторинга остаются скорее закрытыми для участия граждан и в целом достаточно непрозрачными процедурами. Об этом свидетельствует даже весьма условно проведенный подсчет: первый этап (разработка) имеет в общей сумме более 100 позиций, тогда как на второй и третий в общей сложности приходится 26. При этом, как правило, эта небольшая активность по вовлечению общественности на втором и третьем этапах носит инерционный характер.
3. На этапе разработки для обеспечения публичности в равной степени используются механизмы ОУ из всех трех групп. На каждую группу механизмов приходится от 30 до 40 практик; здесь общественность является полноправным разработчиком стратегических документов.

³ Статья Б. С. Жихаревича «Загадка жизнестойкости муниципальных систем стратегического планирования» в настоящем сборнике.

Таблица 2.

Частота применения механизмов общественного участия в МСПП
(по 18 рассматриваемым практикам российских муниципальных образований)

Уровень участия граждан	Механизмы общественного участия	Частота применения механизма общественного участия		
		Разработка	Реализация	Мониторинг
1 группа (Пассивное участие — информирование граждан)	Аналитические и информационные публикации в СМИ (пресса, интернет и т. д.)	14	1	3
	Программные статьи и интервью ключевых участников	2	0	0
	Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листков	2	0	1
	Виртуальный информационный центр (специализированный сайт/страница в сети Интернет)	1	0	0
	Распространение материалов, популяризирующих стратегию (листовки, плакаты, буклеты и др.)	5	0	1
	Брифинги и пресс-конференции организаторов	3	0	0
	Проведение открытых информационных семинаров	8	1	2
	Проведение обучающих семинаров	6	0	0
2 группа (Пассивное участие — консультации с гражданами)	Проведение экспертных опросов и интервью (стейкхолдеры)	11	0	1
	Проведение опросов и анкетирования	11	0	1
	Телефонные «горячие линии», общественные приемные	0	0	0
	Прямая рассылка писем	1	0	0
	Обсуждение на интернет-форумах	2	0	1
	Проведение общественных слушаний	7	1	1
3 группа (Активное участие граждан в стратегическом планировании)	Деятельность формализованных институтов ОУ: НКО социально-экономического развития	1	1	1
	Деятельность формализованных институтов ОУ: фонд местного сообщества	0	0	0
	Деятельность формализованных институтов ОУ: общественный совет	6	2	2
	Деятельность формализованных институтов ОУ: тематические группы	10	2	1
	Создание иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов	8	1	1
	Публичные круглые столы	10	1	0
	Проведение общественных экспертиз	2	0	0
	Собрания и сходы граждан	1	0	0

- Принято считать, что на этапе реализации и мониторинга стратегических документов население чаще выполняет функции наблюдателя или пассивного источника информации с использованием преимущественно механизмов общественного участия из первой и второй группы. Однако рассматриваемые практики свидетельствуют об обратном. На стадии реализации вперед выходят механизмы третьей группы (совместные действия представителей МСПП и общественности), на этапе мониторинга — третьей и первой, в то время как консультации с гражданами используются редко.
- Популярность конкретных механизмов ОУ также поддается оценке, однако в силу слабого вовлечения населения в стратегическое планирование на стадиях реализации и мониторинга данные выводы в первую очередь прослеживаются для стадии

разработки. Для информирования граждан (первая группа) чаще всего используются аналитические и информационные публикации в СМИ, реже всего — создание специальных сайтов, посвященных МСПП. Для консультирования с гражданами и выявления общественного мнения (вторая группа), как правило, прибегают к механизму анкетирования, соцопросов и опросов стейкхолдеров; совсем не упоминалось в предоставленных практиках о создании горячих линий и формировании специальных общественных приемных по вопросам формирования и работы МСПП. Наконец, среди механизмов общественного участия из третьей группы наибольшей популярностью пользовалась организация тематических групп (которые в описаниях иногда путались с рабочими группами) и круглых столов, однако полностью отсутствовала практика организации фондов местных сообществ.

РАЗДЕЛ 4.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ПРИМЕР

Н. А. Лебедева

(Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий)

БАРСЕЛОНА: 25 ЛЕТ УСПЕШНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ¹

«Барселона превратилась в великий город... в глобальную метрополию... Экономическая, финансовая и урбанистическая трансформация Барселоны, произошедшая за последние 25 лет, — это абсолютно невероятная история»

Хуан Труллен, директор Института региональных и метрополитенских исследований, Барселона

1. ИСТОКИ И МЕТОДОЛОГИЯ

Первые демократические выборы в городские советы Испании после периода диктатуры Франко прошли в 1979 году. Два выборных срока работы городских советов (1979–1983 гг. и 1983–1987 гг.) новые городские власти большую часть времени посвящали знакомству с функционированием «муниципальной машины» и ликвидации существовавших серьезных финансовых проблем в экономике и социальной сфере города. Как только наиболее неотложные проблемы городской жизни были решены, в течение третьего выборного срока (1987–1991 гг.) городские власти поставили новые цели и задачи развития города на перспективу.

Одной из главных задач стало формирование новых отношений городской власти с бизнесом, которые до этого времени характеризовались отсутствием взаимопонимания и взаимным недоверием.

мэр Барселоны Паскуаль Марагал (впоследствии — Президент Каталонии) понимал, что без привлечения общественного и частного секторов к решению городских проблем успехов в решении новых задач, выходящих за рамки текущих городских проблем, будет достичь практически невозможно.

Грядущие Олимпийские игры, которые должны были состояться в Барселоне в 1992 году, стали решающим стимулом к формированию частно-общественного партнерства, нацеленного на максимальное использование возникающих возможностей для города и после окончания Игр.

Формально началом процесса стратегического планирования в Барселоне можно считать 25 мая 1988 года, когда был сформирован первый Исполнительный комитет по разработке плана. Но за полгода до этого, 9 декабря 1987 года, основные идеи этого проекта были представлены на пресс-конференции Комиссией по экономике и предпринимательству Городского совета.

20 апреля 1988 года был опубликован документ, содержащий основные принципы и направления будущего плана, — «Экономическое и социальное развитие Барселоны: Стратегический план на перспективу до 2000 года».

Внедрение городского стратегического планирования в Барселоне сопровождалось его адаптацией к потребностям «преолимпийского» города, то есть была создана практически новая модель стратпланирования,

которая в дальнейшем стала образцом для многих городов, прежде всего в Латинской Америке, но также и в Европе. В отличие от модели городского стратегического планирования в США, которую можно назвать бизнес-ориентированной, барселонская модель стратегического планирования в большей степени ориентирована на жителей.

При разработке первого Стратегического плана Барселоны была глубоко изучена история развития городского стратегического планирования, начиная с Сан-Франциско, где модель стратпланирования была применена впервые. В первой конференции в рамках разработки стратплана в июне 1988 г. участвовали эксперты из Бирмингема, Мюнхена, Монпелье, Милана, Роттердама, Сан-Франциско и Амстердама. На базе анализа опыта этих городов была сформирована организационная и теоретическая база процесса стратегического планирования Барселоны. Творческая адаптация модели стратпланирования к специфике и потребностям Барселоны позволила создать совершенно новую систему разработки и реализации стратегического плана, в которую были интегрированы ценности и культура Барселоны.

Организационная структура стратегического планирования состояла из основных четырех элементов, которые при необходимости можно было дополнять:

- ♦ Генеральный совет стратегического плана (возглавляется мэром города, состоит более чем из 200 представителей);
- ♦ Исполнительный комитет (возглавляется вице-мэром по экономике и бизнесу, включает стейкхолдеров города, представляющих все городские сферы);
- ♦ Координирующий офис (состоит из двух экономистов и секретаря; отвечает за работы по разработке и реализации плана, подчинен Исполнительному комитету);
- ♦ Рабочие комиссии (разрабатывают предложения для включения в стратплан; председатели комиссий назначаются Исполнительным комитетом и утверждаются Генеральным советом; список комиссий непостоянен, зависит от стадии стратегического планирования).

В дополнение к этой организационной системе для разработки первого стратплана был сформирован Кон-

¹ Статья подготовлена на основе материалов англоязычной версии сайта Ассоциации стратегического плана метрополии Барселоны www.pemb.cat/en.

сультативный комитет, который осуществлял методологическое и методическое обеспечение процесса стратегического планирования. Комитет работал в тесном сотрудничестве с Координирующим офисом и Исполнительным комитетом.

На практике задача стратегического плана города состоит в том, чтобы определить общее видение будущего города и сформировать набор мер, реализация которых позволит сделать это видение реальностью. Для этого в Барселоне были разработаны и применены следующие ключевые принципы:

- ♦ *Участие*: гарантировать активное вовлечение наибольшего числа стейкхолдеров.
- ♦ *Профессионализация команды разработчиков*: обеспечение для них доступа к необходимой информации, содействие со стороны городских учреждений.
- ♦ *Эффективная методология*: сложный процесс с высокой степенью участия требует надежных методов, соответствующих каждой фазе разработки.
- ♦ *Воодушевление (динамизм)*: стратегический план — это фактор активизации жизни в городе на основе проведения дискуссий, конференций и других мероприятий по его обсуждению.
- ♦ *Синтезирование возможностей*: стратегия — это выбор, поэтому необходимо определить приоритетные направления развития.
- ♦ *Коммуникация*: план не должен стать книгой, пылящейся на полке; задача коммуникации — сделать так, чтобы стейкхолдеры, жители и все городские институты ощущали свою причастность к плану.

Опора на эти принципы позволила разработать ряд стратегических планов, обзор содержания которых следует далее.

2. ПЕРВЫЙ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН (1990 год)

Первый стратегический план был принят 19 мая 1990 года.

Главная цель: развивать Барселону как инициативную европейскую агломерацию, оказывающую влияние на весь окружающий макрорегион; как метрополию² с современным социально сбалансированным качеством жизни, свойственным средиземноморской культуре.

Первый Стратегический план включал 59 инструментов (мер), объединенных в рамках трех стратегических направлений.

Стратегическое направление 1. Превращение Барселоны в один из ключевых центров макрорегиона.

Цели:

1.1. Внедрение Барселоны в сеть европейской ассоциации «Eurocities» и в сеть городских агломераций мира.

1.2. Укрепление связей внутри агломерации.

Стратегическое направление 2. Улучшение качества жизни и социальный прогресс.

Цели:

2.1. Улучшение состояния окружающей среды.

2.2. Улучшение образования всех уровней и научных исследований как средства достижения прогресса.

2.3. Расширение социальных возможностей развития.

2.4. Приоритетное развитие инфраструктуры сферы культуры.

Стратегическое направление 3. Усиление промышленности и сферы услуг для бизнеса.

Цели:

3.1. Создание основной инфраструктуры для развития сферы услуг для бизнеса (кроме дорог и телекоммуникаций).

3.2. Внедрение инновационных технологий в промышленность.

3.3. Развитие секторов промышленности с высоким потенциалом продвижения в границах метрополии.

3. ВТОРОЙ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН (1994 год)

Спустя четыре года после начала процесса разработки первого Стратегического плана (и по истечении двух лет после его принятия) была проведена оценка результатов реализации плана. Оценка производилась со следующих позиций:

- ♦ что произошло в Барселоне в течение этих лет?
- ♦ какие проявились новые тенденции будущего развития, которые необходимо учесть?
- ♦ достигнута ли главная цель Плана?

В результате был сделан вывод, что главная цель первого плана успешно реализовывалась, и более 70% запланированных для ее достижения мер уже выполнены или близки к завершению. Стало очевидным, что уже пора начать предпринимать шаги к составлению второго Стратегического плана, который будет основан на достижениях первого Плана, а также учтет новые условия социально-экономического развития.

Если первый План был акцентирован на то, чтобы интегрировать Барселону в европейскую сеть крупных городов, то второй План должен быть нацелен на использование преимуществ нового экономического уклада, вызванного процессами глобализации.

В качестве главной цели было выбрано «укрепление интеграции Барселоны в международную экономику для того, чтобы гарантировать прогресс в социальной и экономической сферах и улучшение качества жизни».

Главная цель Плана была определена на основе анализа новой мировой ситуации и новых возможностей, которые предлагает Барселона. Потенциал этих возможностей был создан большим потоком инвестиций в проведение Олимпийских игр и успешной реализацией мер первого Плана.

Второй План рассматривал три типа сценариев: экономический, социальный и территориальный. Сценарии предусматривали обновление производственной сферы, включая ее способность к постоянной адаптации на основе обучения и внедрения инноваций; создание новых возможностей занятости; включение города в новые информационные схемы; интегрирование в городскую жизнь пожилых людей. Все это было нацелено на создание продвинутого города, интегрированного в макрорегион.

Для достижения главной цели второго Плана Исполнительный комитет одобрил 5 стратегических направлений, внутри которых сформулированы 17 целей и 68 мер.

² Здесь и далее в качестве синонимов используются названия: агломерация Барселоны, Барселонская агломерация, метрополитенский регион Барселоны, метрополия Барселоны.

Стратегическое направление 1. Усиление процесса адаптации экономики Барселоны в мировую экономику.

Цели:

- 1.1. Усиление системы образования и развития технологий.
- 1.2. Повышение эффективности предоставления городских общественных и частных услуг.

Стратегическое направление 2. Достижение социально-экономической сбалансированности Барселоны.

Цель:

- 2.1. Согласование деятельности в рамках метрополии Барселоны.

Стратегическое направление 3. Подготовка ответа на новые требования социальной интеграции.

Цели:

- 3.1. Формирование возможностей для создания занятости в новых сферах.
- 3.2. Использование преимуществ тенденции старения населения.
- 3.3. Использование потенциала молодежи.
- 3.4. Предотвращение негативных последствий растущей миграции.

Стратегическое направление 4. Развитие современной экономики международного уровня.

Цели:

- 4.1. Развитие видов деятельности и инфраструктуры, связанных с логистикой, перемещением товаров и передвижением людей.
- 4.2. Активизация деятельности и организация инфраструктуры в сфере информации.
- 4.3. Создание университетского центра.
- 4.4. Повышение привлекательности города.
- 4.5. Продвижение отраслей, связанных со здравоохранением.
- 4.6. Поддержка развития промышленности.

Стратегическое направление 5. Позиционирование Барселоны в мировой экономике.

Цели:

- 5.1. Усиление роли Барселоны в рамках макрорегиона.
- 5.2. Усиление роли Барселоны в Европе.
- 5.3. Усиление роли Барселоны в Латинской Америке.
- 5.4. Усиление роли Барселоны в Северной Африке.

Акцентом второго Плана было «качество». Считалось, что реализовать стратегическую цель — добиться более широкого присутствия Барселоны на международной арене — невозможно, если «качество» не станет признаком всех сфер деятельности города. Понятие качества разработчики напрямую связывали с формулировкой второй части стратегической цели: «достижение прогресса в социальной и экономической сферах и улучшение качества жизни».

Поэтому было предложено, особенно не усложняя задачу, разработать программу действий по распространению культуры качества, в которую планировалось вовлечь все сектора и учреждения города. Для этого по каждой мере, включенной в Стратегический план, был разработан формуляр по мониторингу ее реализации. Ответственные по каждой мере и участники

реализации меры заключали внутренние соглашения о контроле качества реализации меры. Подобными соглашениями стремились охватить как можно большее количество предприятий и организаций.

4. ТРЕТИЙ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН (1999 год)

Разработка третьего Стратегического плана Барселоны на период 1999–2005 годы началась в 1998 году. Главной задачей плана было определить основные принципы развития города в первые годы XXI века. Новое видение будущего Барселоны основывалось на четырех основных сценариях.

Во-первых, Барселона должна быть тесно интегрирована в мировую экономику. Эта задача развивает общие цели двух предыдущих планов.

Во-вторых, Барселона — уже признанный важный европейский город. Барселона уже стала ключевым городом в сети европейских городов, превратилась в образец для целого ряда городов, расположенных на территории от Венеции до Лиссабона, включая Милан и Мадрид. В дальнейшем с учетом геополитического положения Барселона должна стать связующим звеном между Европой и латиноамериканскими странами.

Третий сценарий связан с экономикой — стоит проблема формирования Барселоны как города знаний.

Четвертый — превращение Барселоны в часть системы городов-метрополий.

Для разработки третьего плана были сформированы семь рабочих комиссий по следующим направлениям:

- ♦ новые виды экономической деятельности в условиях глобальной экономики;
- ♦ инновации и знания;
- ♦ новые схемы финансирования предоставления городских услуг и инфраструктуры;
- ♦ вовлечение общественности в процесс стратегического планирования;
- ♦ социальная стабильность и преодоление социальной исключенности;
- ♦ повышение ранга и позиции Барселоны в постмаастрихтской Европе;
- ♦ усиление региона Барселоны как метрополии.

Видение будущего Барселоны было определено так: Барселона как метрополия и столица Каталонии должна активизировать преобразования в социальной сфере и в городской экономике, чтобы в новом информационном обществе и обществе знаний XXI века занять место в лидирующей группе городских агломераций, как в прошлом это было сделано во время коммерческих революций в XII и XIII веках и во время промышленной революции в XVIII столетии.

Через реализацию этой миссии агломерация Барселоны должна укрепить позицию в качестве одной из самых важных столичных агломераций в сети европейских городов и с учетом своих специфических черт и идентичности способствовать расширению сети городов в мировом масштабе.

Необходимо дать импульс экономическим преобразованиям в Барселоне для того, чтобы сформировать экономическую структуру города, характерную для XXI века, с большой долей научной и инновационной сферы. В метрополии Барселоны должны быть сформированы условия для того, чтобы стало возможным создание инноваций во всех сферах и был открыт доступ к их использованию; на этом будет основана конкурентоспособность города. Барселона

должна осознавать себя как территория постоянного инновационного развития, как город знаний, которые доступны всем жителям.

Необходимо содействовать развитию межкультурных взаимоотношений как основному принципу нового общества, а также участию жителей в жизни города, росту качества жизни и повышению уровня образования. Все это необходимо для достижения одной из основных целей плана: «Предотвращение маргинализации и достижение социальной сплоченности».

Подходы к развитию городов XXI века существенно отличаются от подходов XX века. Методы городского планирования должны быть изменены для того, чтобы соответствовать новым социальным требованиям, а также схемам размещения экономических объектов в условиях экономики знаний. Необходимо учитывать основные критерии устойчивого развития, а для этого приоритет должен быть отдан развитию общественного транспорта.

В амбициозных стратегических направлениях третьего Плана Барселона пытается дать ответ на все эти вызовы.

Стратегическое направление 1. Барселона — сплоченный, активный, устойчивый метрополитенский регион.

Цели:

1.1. Формирование всестороннего общего видения для метрополитенского региона Барселоны (МРБ).

1.2. Достижение устойчивого развития МРБ.

1.3. Создание приоритетов для развития общественного транспорта, который обеспечит эффективное и надежное перемещение товаров и людей по региону.

1.4. Обеспечение необходимых финансовых условий для реализации проектов на территории региона.

Стратегическое направление 2. Повышение занятости всех социальных групп и слоев населения, создание условий для достижения показателей уровня занятости лидирующих европейских регионов.

Цели:

2.1. Объединить рынок труда в масштабе МРБ.

2.2. Поддерживать предпринимательство и увеличить создание новых предприятий.

2.3. Упростить возвращение на рынок труда безработных, особенно малоимущих групп населения.

2.4. Повысить качество рабочих мест.

Стратегическое направление 3. Формирование города знаний, доступного для жителей, а также столицы новых эффективных и качественных видов деятельности и услуг.

Цели:

3.1. Сформировать основу для создания города знаний.

3.2. Спроектировать город XXI века.

3.3. Улучшить человеческие ресурсы города.

3.4. Создать университеты, отвечающие требованиям XXI века, и разработать план по формированию общества знаний.

3.5. Создать инфраструктуру передачи технологий с четкой ориентацией на развитие предпринимательства.

3.6. Укрепить новые виды экономической деятельности.

3.7. Реализовать ключевой проект: Всемирный форум «Культура Барселоны 2004».

3.8. Развивать Барселону как «город качества».

Стратегическое направление 4. Создание метрополитенского региона с высокой социальной сплоченностью, на основе которой формируется общая культура жителей.

Цели:

4.1. Создать город, удобный для пожилых людей.

4.2. Продвигать строительство социального жилья.

4.3. Организовать начальную профессиональную подготовку жителей для снижения социальной исключенности.

4.4. Превратить Барселону в город для пешеходов.

4.5. Привлекать жителей к активному участию в жизни города и формированию его будущего.

Стратегическое направление 5. Повышение привлекательности МРБ в Испании и за ее пределами и активное участие в консолидации Европейского Союза.

Цели:

5.1. Сформировать стратегии позиционирования Барселоны как внутри Испании, так и во внешней среде (Испания, Европа, Латинская Америка, южное Средиземноморье).

5.2. Создать основные объекты инфраструктуры для международных связей:

- ♦ международный аэропорт, который станет хабом северо-западного Средиземноморья;
- ♦ морской порт XXI века, который станет крупнейшим портом средиземноморской Европы;
- ♦ превратить Барселону в логистический центр;
- ♦ модернизировать и развить железнодорожную сеть.

5.3. Проводить следующие сопутствующие мероприятия:

- ♦ ярмарки и конгрессы;
- ♦ продвижение малого и среднего бизнеса на международные рынки;
- ♦ маркетинг в сфере туризма.

5.4. Развивать Барселону как открытый, интернациональный город.

5. ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ

Основные вехи рассмотренной первой фазы стратегического планирования, когда объектом планирования был город, таковы:

1986 — Испания стала членом ЕС.

1988 — Создана Ассоциация стратегического плана Барселоны.

1990 — Первый стратегический план Барселоны.

1992 — Состоялись Олимпийские игры в Барселоне.

1994 — Второй Стратегический план Барселоны.

1999 — Третий Стратегический план Барселоны.

Стратегический план Барселоны и методы его разработки получили серьезный резонанс и оказали существенное влияние на европейскую и мировую теорию и практику стратегического планирования.

Барселонская модель стратегического планирования получила специальный приз «За лучшее городское стратегическое планирование Европейского Союза в 1990 г.

В 1993 году Европейский Союз профинансировал проект сотрудничества для разработки стратегических планов для небольших городов, а в 1997 году уже под руководством Барселоны был реализован проект по городскому стратегическому планированию для средиземноморских городов.

Всемирный банк опубликовал книгу «Барселона: трансформация модели городского развития в 1980—1995 годах» в форме пособия для международных и местных экспертов. Программа развития ООН продвигала и финансировала разработку стратегических планов в соответствии с барселонской моделью планирования во многих колумбийских городах. Подходы Барселоны к городскому стратегическому планированию были представлены на многих международных конференциях и семинарах.

Наибольшее распространение получила барселонская модель в Латинской Америке; для этого была создана специальная Ассоциация иберо-американских городов. В конце 1990-х годов Ассоциация объединяла 55 городов, многие из которых начали процесс стратегического планирования, используя опыт Барселоны, в том числе Буэнос-Айрес, Рио-де-Жанейро, Кордова, Богота, Каракас, Гвадалахара, Гавана, Санто-Доминго.

По пути Барселоны последовали многие каталонские и испанские города, и результаты были весьма успешными.

Опыт Барселоны стал моделью для многих европейских специалистов по планированию. В 1999 г. Королевский институт Британских архитекторов присудил свой приз Барселоне. Это был первый случай, когда Золотая медаль за архитектуру досталась городу, а не архитектору. Благодаря стратегическому планированию Барселона из серого индустриального города превратилась в привлекательный центр, конкурирующий с главными метрополиями Европы.

К опыту Барселоны проявили внимание и академические круги. Университеты многих стран и городов, в том числе Лондонская школа экономики, изучали процесс стратегического планирования в Барселоне. Модель разработки Стратегического плана была использована в учебных курсах университетов городов Италии и Франции; по этой теме проводилось много научных семинаров, также на основе опыта Барселоны защищены диссертации, выпущены книги.

Особое значение имел опыт Барселоны и для России. Именно барселонскую модель рекомендовали специалисты Всемирного банка Санкт-Петербургу, и она была успешно изучена, адаптирована и использована при разработке первого в России Стратегического плана Санкт-Петербурга (1997 г.). Пример Санкт-Петербурга стал широко известен в России, и через него барселонская модель завоевала популярность в России.

Подводя итоги первому этапу стратегического планирования в Барселоне, можно сказать, что оно стало инструментом создания коллективного видения будущего и выработки основных направлений развития. Данный процесс осуществлялся во многом через кооперацию различных акторов и послужил повышению статуса Барселоны на международной арене.

ОСНОВНЫЕ УРОКИ ПЕРВОГО ДЕСЯТИЛЕТНЕГО ОПЫТА ГОРОДСКОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В БАРСЕЛОНЕ (1990–2000 гг.)

- ♦ Усилия по разработке стратегических планов создали в городе «стратегическое мышление».
- ♦ Использованная технология планирования раскрыла желание и интерес горожан к участию в формировании будущего города.
- ♦ Стремление сделать Стратегический план всесторонней платформой развития города позволило процессу стратегирования стать непрерывным.
- ♦ Анализ опыта доказывает, что на всех фазах стратегического планирования процесс должен быть максимально демократичным.
- ♦ В основе процесса стратегического планирования должна лежать в первую очередь способность находить консенсус, а не навязывание одного мнения или жесткое следование результатам проведенного анализа.
- ♦ Методология стратегического планирования должна быть адаптирована к условиям конкретного города, это позволит достичь максимального результата при реализации плана.
- ♦ Постоянство процесса стратегического планирования со временем усиливает доверие к городу и поднимает его престиж.
- ♦ Трудности в процессе коммуникации являются постоянным препятствием, осложняющим понимание многих проектов (мер), предложенных в плане.

6. ПЕРВЫЙ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН МЕТРОПОЛИИ БАРСЕЛОНЫ (2003 год)

Вторая фаза стратегического планирования Барселоны связана с изменением объекта планирования — им становится агломерация (метрополия) Барселоны. В рамках этой фазы был создан первый Стратегический план метрополии Барселоны (2003 г.), который затем был обновлен в 2007 г., в 2010 г. было разработано «Видение 2020».

Метрополия Барселоны — это город, состоящий из городов, то есть сеть 36 взаимосвязанных муниципалитетов, где проживают и работают почти 3 млн жителей. Ежедневно жители перемещаются по метрополии площадью 600 км², состоящей из множества муниципальных образований, как по единой территориальной единице, не разделенной административными границами.

Многие из проблем, которые находятся в ведении местных администраций, выходят за пределы отдельных муниципалитетов и могут быть успешно решены только на межмуниципальном уровне. К таким вопросам относятся жилищная политика, охрана окружающей среды и устойчивое развитие, управление инфраструктурой, транспорт, демографические проблемы, миграция и многие другие.

Метрополия Барселоны уже с конца 1950-х годов стремилась к экономической и социальной консолидации, однако этот процесс тормозился подходами к городскому планированию, которые существовали в то время.

На протяжении длительного времени можно проследить феномен симбиоза между городом Барселоной и окружающими городами и деревнями. До 1950-х годов рост был сосредоточен в Барселоне (80—85% населения метрополии), но затем рост населения происходил

в основном в пригородной зоне Барселоны (в 1960 г. в Барселоне проживало 77% жителей метрополии, в 1970 г. — 64%, в 1980 г. — 56%, и снижение продолжалось).

Самым показательным был 15-летний период (1960—1975 гг.), когда окрестности Барселоны удвоили численность жителей, а в некоторых муниципалитетах наблюдался трех- и четырехкратный рост численности населения.

В целом формирование метрополии объясняется перемещением многих промышленных предприятий из Барселоны в пригороды, где предлагались более низкие цены на аренду и более дешевая рабочая сила, за этот период в пригородах разместилось около 500 предприятий, действовавших в Барселоне. К ним добавились и новые, в том числе транснациональные компании, привлеченные низкими ценами, а также близостью морского порта и аэропорта.

Высокая деловая активность территории была поддержана высоким уровнем иммиграции (на фоне старения местного населения и низкого уровня рождаемости) и наличием свободных земельных участков.

С конца 1990-х годов метрополия Барселоны вступила в процесс консолидации уже в рамках новой модели постиндустриального общества знаний, креативности и культуры.

В действительности метрополия Барселоны — очень сложная система с изменяющейся структурой. С точки зрения институциональной и территориальной организации в метрополии постоянно воспроизводятся различные несбалансированные ситуации. Поэтому метрополии нужна адаптированная именно для ее нужд система планирования и управления.

Первый стратегический план метрополии Барселоны разрабатывался для 36 муниципалитетов, которые объединены общим настоящим и общим будущим и которые должны были еще лучше узнать друг друга и скоординировать свои ресурсы и возможности в целях содействия реализации совместных проектов и инициатив. Это должно стать основой для максимальной реализации экономического и социального потенциала метрополии Барселоны.

Договоренности в рамках метрополии могут быть достигнуты только на основе полного консенсуса между всеми администрациями и институтами (местные органы власти, советы районов, Совет провинции, профсоюзы, экономические, культурные и социальные организации). Также четкие договоренности необходимы с муниципалитетами, находящимися во втором кольце метрополии, что дает возможность для решения проблем, которые затрагивают всю территорию метрополии.

Организационная структура стратегического плана состоит из трех основных частей:

- ♦ представительные функции и окончательное принятие решений осуществляют Генеральный совет и Комиссия делегатов;
- ♦ оперативное управление осуществляется Советом стратегического развития;
- ♦ Комиссия перспектив развития и Стратегическая комиссия являются связующим звеном с другими секторами, а также с городами, находящимися во втором круге метрополии, и межмуниципальными учреждениями.

Комиссия перспектив развития занималась определением влияния тенденций окружающей среды на метрополию, а главная задача Совета по стратегическому развитию — сформулировать главную цель и задачи

Плана, а также определить систему мер по реализации Плана.

Комиссия перспектив развития создала пять подкомиссий по следующим направлениям:

- ♦ человеческий капитал;
- ♦ гражданское общество;
- ♦ транспорт, жилище и организационная модель метрополии;
- ♦ лидерство и глобализация;
- ♦ экономический рост.

В состав комиссий вошли около 600 экспертов, что является подтверждением большого интереса к стратегическому планированию и гарантией достижения согласия.

Стратегическая комиссия изучила проблемы и вызовы, идентифицированные Комитетом перспектив, и сосредоточилась на разработке мер для их решения.

Моделируя будущее метрополии Барселоны, разработчики исходили из следующих позиций:

1. Метрополия Барселоны — территория, которая в будущем не будет претерпевать больших изменений. Территория чрезвычайно насыщена, и главная задача будет состоять в том, чтобы эффективно управлять территорией, обеспечить высокое качество городской среды в соответствии с современными потребностями общества и экономики.
2. Экономика метрополии находится в начале перехода к секторам с большей добавленной стоимостью. Конкуренция со стороны других европейских городов за предприятия, расположенные в метрополии, будет очень высока, поэтому необходимо сформировать новые условия для удержания этих предприятий.
3. Совершенствование социальной сферы, создание условий для совместного существования станут одним из существенных элементов. Социальная политика должна быть гибкой и динамичной для того, чтобы ответить на изменения экономики и общества последних десятилетий. Новое общество будет отличаться от общества индустриального периода: уже возникли новые вызовы в области социального включения, социальной защиты, безопасности, борьбы против дискриминации, отношений в семье, здоровья и т. д.
4. Прогнозирование будущего метрополии невозможно без учета роли культуры в развитии. Бесмысленно говорить о социальном сплочении, не уделяя внимания в планах сохранению и развитию культуры.
5. Устойчивость и окружающая среда. Большинство европейских регионов пришли к мнению, что больше нельзя сохранять дисбаланс между экономическим ростом и состоянием окружающей среды, как это было раньше. Необходим переход к менее агрессивной экономике и более дружелюбной городской среде, то есть достижение устойчивости в социальной, экономической и экологической сферах должно стать одной из важных задач стратегического планирования.
6. Управление метрополией — одна из наиболее сложных проблем, с которыми сталкиваются все метрополии в мире. На протяжении долгого времени складывалась система управления в каждом муниципалитете, и она очень важна для существования метрополии. Необходимо решить, нужно ли трансформировать систему управления,

как ее трансформировать, сможет ли метрополия гармонично развиваться, если не менять систему управления, не вводить в нее новые элементы.

Одна из главных проблем, которая возникает в любом процессе формирования прогноза, заключается в том, что нужно оценивать будущее не с позиций и правил современного периода, а с точки зрения ценностей и тенденций, которые будут определяющими на следующем этапе развития. Важно понимать, что будущее — это не просто пролонгация настоящего, а гораздо более сложный процесс, который постепенно создается и формируется социальными, экономическими и политическими лидерами.

Поэтому разработка Стратегического плана метрополии — это не самоцель, а еще и средство (инструмент) для лидеров территории понять тенденции развития как метрополии, так и окружающих ее регионов. То есть важен не только сам стратегический план, но и методология его разработки, которая позволяет мыслить стратегически в отношении будущего метрополии Барселоны. Скорость происходящих изменений так высока, что представления о правильности принятых решений постоянно меняются, поэтому стратегическое планирование может быть успешным только для тех территорий, которые воспринимают его как постоянный процесс.

Территории, которые мыслят стратегически о своем будущем, уже не отдают его на волю развития рынка, а стремятся сами влиять на свое развитие исходя из потребностей и ценностей жителей, а также сформулированных направлений и принципов развития. Процесс стратегического планирования рассматривается в метрополии Барселоны не как бенчмаркинг (поиск лучших примеров и следование им), а как творческий процесс формирования своего, оригинального и нового видения будущего метрополии.

По результатам работы пяти комиссий была составлена укрупненная схема первого Стратегического плана метрополии Барселоны, состоящая из трех векторов действия и одного необходимого условия.

Первый вектор — «Экономическое развитие, основанное на критериях устойчивости и занятости» — включает все проекты и мероприятия, непосредственно связанные с экономическим развитием, занятостью и с процессом преобразования в более продвинутой модели: технология, наука, предпринимательские инициативы, человеческий капитал, инфраструктура, качество рабочих мест и пр.

Цели:

1. Развивать, привлекать и удерживать креативных и талантливых людей.
2. Установить более сильные связи между производством и системой образования. Содействовать развитию системы непрерывного обучения в течение всей жизни.
3. Создавать условия для развития бизнеса и предпринимательских навыков у жителей.
4. Понимая роль общественного сектора как фасилитатора и инициатора развития новых производств и видов деятельности, определить группы взаимосвязанных производств с хорошими перспективами развития в будущем, чтобы создавать благоприятные условия для их развития (культура, предоставление услуг жителям, спорт, туризм).
5. Улучшить жизненные стандарты (в том числе и для привлечения новых жителей), обеспечить снабже-

ние людей на высоком уровне и гарантировать качественную окружающую среду.

6. Обеспечить институциональное развитие и координацию в целях активизации развития и реализации проектов в масштабе метрополии в целом.
7. Продвигать развитие инфраструктуры до уровня лидирующих европейских регионов для того, чтобы обеспечить доступность всей территории метрополии, а также создавать условия для автономного управления.
8. Укреплять метрополию Барселоны в территориальном аспекте: в рамках европейского макрорегиона и сети самых важных городов.
9. Сохранять и развивать отношения со средиземноморскими странами, прежде всего с Магрибом и странами Латинской Америки.
10. Сформировать стратегию развития экономических отношений со странами Азии (с учетом сложностей в коммуникациях и языковых различий).

Второй вектор — «Модель территориальной организации и мобильность. Движение в направлении к построению "города из городов"» — объединяет меры по развитию территориальных аспектов метрополии: жилье, транспорт и сохранение территории и окружающей среды.

Цели:

1. Оказать поддержку и содействие развитию жилищного строительства для максимального удовлетворения спроса на жилье в ближайшие 10 лет (без нежелательного уплотнения).
2. Скорректировать тенденцию к разделению территории на районы для жилья и районы для бизнеса, поскольку это может затруднить социальное сплочение и создать сложности в передвижении по метрополии.
3. Существенно увеличить субсидии на строительство и особенно аренду жилья в метрополии.
4. Достичь рациональной интеграции семей иммигрантов на старых и новых урбанизированных территориях для усиления социального сплочения.
5. Улучшить транспортную доступность главных городов метрополии, а также других районов.
6. Обеспечить перевозку товаров в морской порт по железной дороге, чтобы снизить загруженность автомобильных дорог.
7. Внедрить эффективное автономное управление морским портом и аэропортом.
8. Организовать в рамках стратегий городов и территорий метрополии эффективную логистику товаров, что обеспечит рациональное использование общественных пространств.
9. Модернизировать сеть вторичных (неосновных) дорог, что позволит разгрузить главные магистрали, освободив их от перевозок на короткие расстояния.
10. Организовать рациональное планирование территорий муниципалитетов относительно размещения жилья и бизнеса, с тем чтобы минимизировать вынужденные перемещения людей, особенно с использованием частного автотранспорта.

Третий вектор — «Культура, совместное существование, социальное сплочение и кооперация: модель нового социального контракта» — объединяет пред-

ложения, связанные миграционными потоками, демографическими проблемами и изменениями в структуре семей, а также необходимые меры по преодолению низкого образовательного уровня и профессионального обучения.

Цели:

1. Содействовать развитию индивидуальности метрополии Барселоны в целом на основе сохранения индивидуальности отдельных муниципалитетов ее составляющих. Для достижения этой цели необходимо использовать уже накопленный в метрополии опыт интеграции иностранных мигрантов в общество и плюрализм в сфере культуры.
2. Заключить соглашение в рамках метрополии Барселоны, в котором будут определены права и обязанности как граждан, так и общественных органов управления на основе стимулирования развития системы причастности. Это поможет создать новую систему социального обеспечения, при которой сферы ответственности будут разделены между всеми участниками и права на гражданство будут приравнены к правам на образование или здравоохранение.
3. Разработать механизмы для урегулирования схемы «работа — семья» как одного из условий смягчения противоречий в отношениях между поколениями и полами, которые возникают из-за возвращения женщин на рынок труда.
4. Проводить в метрополии политику, гарантирующую равные возможности получения образования и равное качество государственного образования; преодолевать низкий уровень образования, в том числе отказы от обучения.
5. Развивать культуру как основной потенциал муниципалитетов метрополии; на основе общей культуры необходимо развивать программы вовлечения граждан в жизнь метрополии и совместного существования.

Необходимое условие понимается разработчиками как формирование такой политической, социальной и управленческой модели метрополии Барселоны, при которой реализация задач этого Стратегического плана станет возможной.

В первый Стратегический план метрополии Барселоны авторами включены аналитические статьи экспертов, посвященные анализу и обзору стратегического планирования в городах Европы, США и Латинской Америки. В отдельной статье представлено видение стратегического планирования членами городских советов.

Отдельные разделы, включенные в план, посвящены обсуждению перспектив развития методологии и механизмов стратегического планирования в XXI веке; анализу развития метрополий и методов разработки документов стратегического планирования на перспективу до 2025 года.

7. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН МЕТРОПОЛИИ БАРСЕЛОНЫ НА 2006–2010 гг. ПЕРЕСМОТР ПЛАНА 2003 г. (ОДОБРЕН 20 ЯНВАРЯ 2006 г.)

С момента одобрения первого Стратегического плана метрополии Барселоны в марте 2003 года основная задача заключалась в успешной реализации мероприятий Плана. Одновременно с этим Ко-

миссия перспектив развития разрабатывала новые предложения по включению проектов и мероприятий в План. Изменение масштабов стратегического планирования также повлекло за собой необходимость фиксации нового пространства сотрудничества среди социально-экономических институтов и 36 муниципалитетов метрополии.

В действительности два с половиной года — недостаточный срок, чтобы вносить значительные изменения в миссию и основные направления Плана, но вполне достаточный для того, чтобы определить, что препятствует достижению поставленных целей.

На этапе обновления первого Стратегического плана были проанализированы изменения условий развития метрополии и новые вызовы. Выяснилось, что произошедшие в окружающей среде изменения не являются существенными, можно говорить только о некотором изменении степени их влияния на метрополию. Поэтому нет необходимости в кардинальном пересмотре основных целей и мероприятий Плана, но целесообразна некоторая их корректировка там, где это необходимо.

При корректировке Плана учитывалось следующее:

- ♦ влияние тенденций во внешней среде на метрополию;
- ♦ постоянные изменения, которые вызывают такие тенденции в различных территориальных областях;
- ♦ изменения, произошедшие в метрополии за несколько последних лет, в том числе в результате реализации мер первого Плана;
- ♦ необходимость согласования стратегического территориального планирования с планированием городской среды и экологической ситуации;
- ♦ корректировка формулирования видения и более четкая постановка измеримых целей в соответствии с условиями глобализирующейся экономики.

В новой редакции Плана было предложено больше ориентироваться на проекты и их влияние на развитие метрополии и различных муниципалитетов, а также пересмотреть организационную схему для того, чтобы усилить роль лидерства и возможности управления реализацией плана.

Опыт реализации плана в целом подтвердил правильность выбранной методологии, однако по нескольким позициям она была усовершенствована. В части организационной схемы стратегического планирования изменения были сделаны по следующим направлениям:

- ♦ усиление роли мэров муниципалитетов метрополии как лидеров стратегического планирования;
- ♦ более активная роль руководителей экономических и социальных учреждений метрополии;
- ♦ каждый проект, включенный в стратегический план, должен курироваться заинтересованным в его реализации ответственным лидером;
- ♦ необходимо сделать работу исполнительных органов Стратегического плана более эффективной;
- ♦ оптимизировать работу Генерального совета плана, а также рабочих комиссий по отдельным направлениям.

Видение Плана было скорректировано и на период 2006–2010 годов зафиксировано в следующей формулировке: «Метрополия Барселоны — территория креативности».

Стратегические цели Плана метрополии Барселоны на 2006–2010 гг. в соответствии с новым видением

развития сформулированы более укрупненно. 26 целей предыдущей версии Плана теперь обобщены в четыре основных направления развития:

1. Инновационные знания и их доступность.
2. Новые способы ведения бизнеса на основе обновленной инфраструктуры.
3. Совместное существование. 2020.
4. Содействие изменениям.

При обновлении Плана метрополии Барселоны разработчики учитывали следующие новые тенденции:

1. Города и территории разрабатывают практически одинаковые стратегические планы, ставят перед собой одинаковые задачи.
2. Территориальная конкуренция распространяется на новые территории: в конкуренции участвует весь мир. В условиях глобализирующейся экономики, когда расстояния уже не имеют принципиального значения, а конкурирующие между собой города ставят одинаковые цели развития, особенно важно понять ответы на следующие вопросы:
 - ♦ что может привлечь бизнес в регион?
 - ♦ что может удержать бизнес в регионе?
 - ♦ что привлекает в регион новых жителей или вынуждает его покинуть жителей, уже проживающих на территории?
3. Глобализация инноваций. Происходит усиление тенденции передачи каждой стадии формирования инноваций на аутсорсинг в различные регионы мира, которые могут предложить лучшие решения и условия (Индия, Китай, Латвия, и т.д.).
4. Движение в направлении новых способов ведения бизнеса. Нельзя ограничиваться только внедрением новых технологий. Например, важно не только установить в фирме новые компьютеры, но и изменить структуру организации фирмы, и только в этом случае новые технологии будут эффективными и позволят повысить производительность.
5. Возрастание значимости образования и подготовки в сфере науки и технологии. Образуется разрыв между специальностями, по которым обучаются студенты, и потребностями фирм, которые хотят успешно конкурировать на рынке в условиях глобализации инноваций. Образовательная система, начиная с детских садов, не вполне ориентирована на нужды современной экономики, поэтому необходима координация между университетами и другими центрами профессиональной подготовки, с одной стороны, и производственным сектором, с другой.
6. Переход от «левого полушария мозга к правому»: от экономики знаний к экономике креатива. Раньше основу бизнес-стратегий предприятий составляли стоимость, качество и знания (технологии). Теперь компании стремительно перемещаются в страны с более низкими издержками производства (Китай, Индия, Чехия, Венгрия и Россия). Основой успеха корпорации все больше становится творческий потенциал (креативность). Кажется, что период экономики знаний продлится очень долго, то сейчас уже знание стало таким же товаром, как и другие. Теперь компании рассматривают инновации с другой точки зрения: важно определить, какой именно товар и какие услуги нужны потребителю, угадать чувства и эмоции

потребителя: потребителя уже не устраивает традиционный цирк, ему нужен «Цирк дю Солей».

Инновации 1990-х годов — это развитие новых технологий в лабораториях, проектирование новых продуктов, а инновационная деятельность 2000-х годов заключается в наблюдении за потребителями, определении их потребностей и проектировании продукта, который отвечает их нуждам.

7. Все метрополии стремятся стать «творческими регионами». С учетом предыдущей тенденции регионы, для того чтобы быть конкурентоспособными, должны усилить свою креативную составляющую: там, где есть творческие люди, там есть и благосостояние, и занятость, и высокое качество жизни. В современных условиях «креативной экономики» уже не работники идут за компаниями, а компании размещают свои офисы и производства там, где есть талантливые люди.

Таким образом, существенно изменились факторы, которые нужно учитывать при определении стратегий развития метрополий.

8. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН МЕТРОПОЛИИ БАРСЕЛОНЫ — ВИДЕНИЕ 2020

Разработка Стратегического плана метрополии Барселоны — Видение 2020 стартовала в начале 2009 года, 2 ноября 2010 года состоялась презентация окончательной версии Плана. В создании этого документа участвовали более 650 экспертов, которые исходили из того, что будущее территории нельзя определить простой экстраполяцией данных. План основан на новых ценностях, которые разделяет общество, и на предложениях всех заинтересованных участников разработки плана.

Документ был принят в новом правовом контексте: законом Правительства Каталонии от 3 августа 2010 года был закреплен новый статус Барселоны как метрополии. Кроме задач социально-экономического характера, среди компетенций новой административной единицы выделяется также продвижение Видения 2020 и распространение идеи модернизации, научных исследований и инноваций. Метрополия Барселоны объединяет 36 муниципалитетов, численность ее населения к 2010 году превысила 3,2 млн жителей. По плотности населения (около 5000 чел./км²) это один из самых густонаселенных городов Европы (Афины, Париж, Брюссель), а по размеру территории идет след за Лондоном, Парижем, Эссеном, Мадридом и Миланом.

Для разработки Видения 2020 Комитет перспектив развития создал 17 отраслевых комитетов. Более 220 предпринимателей и экспертов принимали участие в стратегическом анализе, проводимом по каждому направлению, и в 50 рабочих встречах в ходе разработки Видения 2020.

План открывается обращениями лидеров стратегического планирования Барселоны: мэра города, председателя Генерального совета плана; первого вице-мэра, председателя Исполнительного комитета и генерального координатора плана.

Видение метрополии Барселоны: «Мы станем одним из самых привлекательных для инновационных талантов европейским регионом с качественной моделью социальной интеграции и сплочения».

Чтобы реализовать видение Стратегического плана метрополии Барселоны до 2020 года и закрепить позиции метрополии как одного из самых привлекательных

и влиятельных европейских регионов для талантливых и инновативных людей и фирм, сплоченной территории с высокой социальной интеграцией, стратегические предложения в плане представлены в виде двух частей: шесть вызовов и пять механизмов (рычагов) достижения видения.

Вызовы:

1. Устойчивость и изменение климата. Метрополия Барселоны для того, чтобы стать эталонной территорией, должна больше внимания уделять эффективному использованию энергетических ресурсов и сокращению выбросов.
2. Достижение позиции метрополии Барселоны как лучшей территории в мировом масштабе. Необходимо обеспечить большее влияние Барселоны на лидирующие страны мира и укрепить влияние в средиземноморском регионе.
3. Мировое лидерство в ключевых секторах экономики знаний. Метрополия должна продвигать уже имеющиеся на территории сектора и развивать новые, которые позволят ей занять ведущее место в мире: творческие индустрии, дизайн, архитектуру и искусство, здравоохранение и спорт.
4. Дальнейшее развитие биокомпаний. Этот сектор занимает существенную долю в структуре экономики и занятости, но новые механизмы конкуренции требуют введения новых мер для поддержания этих фирм.
5. Метрополия Барселоны должна стать одним из самых привлекательных европейских регионов для инновационных и талантливых людей.
6. Интересное и социально сбалансированное общество — это социальный ответ кризису. Для построения такого общества должны быть приняты меры в сфере образования, культуры, общественного пространства, социального жилья, мобильности и т. д.

Главная проблема, которая возникает, когда общество в силу новых вызовов хочет изменить курс своего «нормального» развития, заключается в том, чтобы определить «рычаги», с помощью которых метрополия сможет уйти от инерции прошлого этапа развития и изменить направление.

Рычаги изменений, которые выбраны разработчиками плана, чтобы метрополия могла преодолеть кризис и достичь целей, заявленных на 2020 год:

- ♦ *Сильная система образования*, которая укрепляет позиции метрополии как образцового региона, является фактором привлечения талантов и поддерживает тесное взаимодействие с производственным сектором и бизнесом.
- ♦ *Правительство*, которое эффективно работает, содействует росту деловой активности, созданию компаний, реализации проектов; основной задачей правительства является забота о жителях.
- ♦ *Система управления*, которая руководствуется инновационными критериями управления стратегическими проектами и усиливает частно-общественную со-ответственность в лидерстве.
- ♦ *Будущие ценности*, которые дополняют и укрепляют уже существующие и традиционные ценности, разделяемые обществом, и формируют новый характер города и его жителей.

- ♦ *Распространение знания иностранных языков*, что способствует интернационализации метрополии, привлечению талантов и глубокому внедрению в мировой рынок. Развитие международного аэропорта и создание бренда Барселоны.

9. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За последние 20–30 лет с начала развития стратегического планирования в Барселоне произошли существенные преобразования как в территориальной, так и в экономической сфере. Вместе с Каталонией Барселона нарастила свою экономическую мощь, город превратился в ведущую метрополию и основной экономический регион Испании. Барселона успешно заняла позицию столицы Средиземноморья, привлекая иностранные инвестиции, международных предпринимателей и туристов (по данным журнала *National Geographic*, в 2011 г. город вышел на первое место в мире по привлекательности для туристов).

За эти годы были приняты и реализованы три стратегических плана для города и три стратегических плана агломерации.

Начиная с раннего демократического периода все мэры Барселоны обеспечивали преемственность в проведении экономических и социальных реформ в городе, поддерживали курс на интернационализацию, развитие экономики знаний, инвестиции в инфраструктуру, которые производились даже в период экономического кризиса. Для многих городов и метрополий опыт Барселоны является примером того, каких успехов можно достичь, понимая роль политической стабильности и преемственности идей в процессе долгосрочного планирования.

Успехи в преобразовании Барселоны были достигнуты в результате сочетания различных методов планирования, а также реализации множества отдельных проектов и инициатив. В значительной мере на основе такой комбинации различные акторы общественного сектора Барселоны и Каталонии смогли выработать совместное видение будущего и организовать гибкое сотрудничество с частным сектором, чтобы реализовывать различные элементы этого видения за счет частно-общественного партнерства.

Барселонская модель партнерства политических лидеров и частного сектора стала примером лучшей практики в этой сфере в международном масштабе и использовалась другими городами и метрополиями для построения видения будущего и реализации инновационных проектов на основе частно-общественного партнерства.

Барселона продемонстрировала не только эффективность своей схемы управления и подходов, но также специфичность подходов. Инвестируя в городские, природные и культурные активы, Барселона смогла превратить свои сильные стороны (местоположение, климат, качество жизни и др.) в реальный источник динамичного экономического развития.

Бренд Барселоны был эффективно использован для того, чтобы привлечь не только туристов, но и международных инвесторов и предпринимателей и развить приоритетные сектора роста, такие как дизайн, логистика и биотехнология. Барселона смогла расширить свое международное влияние и позиционировать себя как столицу Средиземноморья на основе стратегического развития морского порта, аэропорта и сети железных дорог. На старых промышленных землях были проведены преобразования, сделавшие их привлекательными для развития экономики знаний.

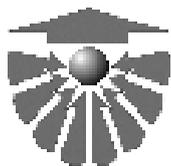
В этих преобразованиях велика заслуга местного агентства по вопросам развития, регионального международного агентства, торговой палаты Барселоны и других организаций, которые поддерживали дух предпринимательства и интернационализма среди местных жителей и бизнесменов.

Таким образом, на протяжении трех десятилетий в Барселоне предпринимались интегрированные и последовательные действия по трансформации развития, объединяемые в систему стратегического планирования.

Можно ли рассчитывать, что такое долголетие может быть повторено другими городами или агломерациями? В чем секрет Барселоны?

Один из факторов нам известен — на протяжении всех этих лет позицию Координатора плана занимал человек выдающейся энергии и талантов — профессор Ф. Сантакана. Именно он создал методологию стратегического планирования и последовательно продвигал ее, умело координируя интересы многочисленных стейкхолдеров. Думается, что во многом благодаря ему в планы постоянно вносились свежие идеи, позволяющие стратегическому процессу оставаться «живым» и креативным. Конечно, всему этому способствовали развитое гражданское общество, политическая активность каталонцев, их патриотическая озабоченность судьбой своей страны и ее столицы.

ДЛЯ ЗАМЕТОК



**РЕСУРСНЫЙ ЦЕНТР ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ
при Леонтьевском центре**



Исследования

Методические и учебные материалы

Тренинги и учебные программы

Консультации

Семинары и конференции

Публикации

РЦСП сформировался в 2000–2002 гг. в результате сотрудничества Леонтьевского центра и Фонда «Евразия» с городами и регионами России. В РЦСП работают опытные специалисты, концентрируется современная методическая литература и уникальная практическая информация по территориальному стратегическому планированию.

Миссия РЦСП — содействие росту профессионализма в управлении общественными процессами в городах и регионах России путем продвижения передовых международных стандартов качества стратегического планирования и управления.

В партнерстве с донорскими организациями РЦСП:

- ▶ содействует укреплению связей городов, активно использующих стратегическое планирование в рамках Клуба регионов и городов — стратегов;
- ▶ публикует и распространяет информационные и методические материалы по стратегическому планированию;
- ▶ обеспечивает работу интернет-сервера «Стратегическое планирование в городах и регионах России» (www.citystrategy.leontief.ru).

РЦСП взаимодействует с профильными сетевыми организациями, такими как Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ) и Клуб консультантов по стратегическому планированию.

РЦСП функционирует в рамках Леонтьевского центра (www.leontief.ru).

Директор РЦСП — д.э.н., проф. Б. С. Жихаревич
Заместители директора — Е. Г. Белова, к.э.н. Н. Б. Жунда

**The Leontief Resource Centre
on Strategic Planning**

25, 7-ya Krasnoarmeyskaya ul.,
St. Petersburg, 190005, Russia
Tel.: +7 (812) 316-6246
Fax: +7 (812) 712-6767
www.citystrategy.leontief.ru

**Ресурсный центр
по стратегическому планированию
при Леонтьевском центре**

Россия, 190005, Санкт-Петербург,
7-я Красноармейская ул., 25
Тел.: +7 (812) 316-6246
Факс: +7 (812) 712-6767
www.citystrategy.leontief.ru