

Мониторинг региональных стратегий пространственного развития российских городов: моделирование политико-управленческих практик. Часть 2*

Маркин В. В., Малышев М. Л., Землянский Д. Ю.**

Ключевые слова: регион, город, пространственное развитие, стратегии, политико-управленческие практики.

Аннотация. Целью статьи является представление проблем городов России в мейнстриме регионально-го развития, гармонизации городского пространства и функционирования социально-экономической системы города, формирования и реализации стратегий развития городов в региональных образованиях с учетом интересов разных акторов: власти, бизнеса, НКО, социальных групп и отдельных граждан, что предполагает постоянное научное сопровождение стратегий на всех этапах их осуществления, постоянный мониторинг результативности проводимых мер.

Метод исследования — анализ статистики и материалов социологических исследований.

Информационную базу составляют статистические данные в целом по Российской Федерации, по ее республикам, краям, областям, автономным округам и отдельным городам, а также результаты социологических исследований, проведенных в различных городах России, типологизированных по признакам численности, административного статуса, уровня и профильности социально-экономического развития, пространственного расположения.

Полученные результаты сформулированы в виде аналитических положений и предложений, направленных на совершенствование системы стратегирования развития городов, по формированию содержания стратегии, в рамках которого документ должен включать набор базовых и дополнительных разделов, при этом состав их зависит от типа города. Для городов разных типов определена система стратегических целей и приоритетов по основным сферам социально-экономического развития города. Сферы увязаны с индексом городского развития: развитие экономики, развитие человеческого капитала, улучшение качества городской среды, развитие социальной инфраструктуры. Предложен набор типовых приоритетов социально-экономического развития города. Среди приоритетов рекомендуется закреплять и конкретизировать выработанные совместно всеми стейкхолдерами направления развития данного города, обеспечивающими его конкурентоспособность в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе, а именно: экономический рост на современной научно-технологической основе; развитие человеческого капитала; улучшение инвестиционного климата; развитие городской инфраструктуры; повышение эффективности муниципального управления; агломерационная интеграция; сохранение социокультурной идентичности.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-47-59

Вместо введения. Стратегическое планирование развития городов России неразрывно связано с формированием единой системы региональной политики. Можно выделить несколько этапов, характерных для отечественного стратегического планирования на муниципальном уровне, каждый из которых отличается своими подходами к разработке стратегий развития городов [8].

Первый период городского стратегического планирования можно определить до начала 2000-х, когда были разработаны первые городские стратегии. В 1997 г. появился Стратегический план Санкт-Петербурга, причем данный документ стратегического планирования стал одним из первых в России, при разработке которого использовался метод коммуникативного планирова-

* Данная статья является продолжением части 1, которая была опубликована в третьем номере настоящего журнала, где особо выделяется пространственный контент.

Маркин Валерий Васильевич, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: markin@isras.ru

Малышев Михаил Львович, доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: anpi_2006@mail.ru

Землянский Дмитрий Юрьевич, кандидат географических наук, председатель Совета по изучению производительных сил ВАВТ Минэкономразвития России, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: qeozema@mail.ru

ния, подразумевающий самостоятельное определение целей и основных направлений социально-экономического развития городскими заинтересованными сообществами [9]. Для этого начального этапа характерно преобладание федерального целевого планирования [10], когда региональному и муниципальному стратегическому планированию уделялось немного внимания. Среди первых городов, в которых появились стратегии на волне укрепления регионального планирования, относятся Тольятти (1999), Ялуторовск и Ижевск (2001), Омск, Артем и Апатиты (2002) и ряд других.

Созданное в 2004 г. Министерство регионального развития РФ начало формирование нового подхода к государственной политике развития регионов и местного самоуправления, когда усилилось внимание к вопросам регионального и стратегического планирования. По мнению некоторых экспертов, именно этот период стал началом для глубокой проработки методических подходов к документам стратегического планирования [9].

Переход в 2009 г. к внедрению концептуальных подходов теории нового государственного управления (NPM) [11] позволил сделать шаг к формированию модели общественного управления и планированию на территории административных единиц. Утвержденная в этот период «Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2002 года» дала толчок к формированию единой системы стратегического планирования по линии уровней власти: федеральный — региональный — муниципальный.

Современный этап развития стратегического планирования можно выделить с принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», когда началась работа по актуализации и корректировке ранее разработанных стратегий с учетом новых требований [12]. Утвержденный закон выполняет несколько функций, среди которых одной из главных является не только установка правовых основ стратегического планирования на территории Российской Федерации, но и координация государственного и муниципального управления. Согласно 39 статье этого закона, разработка, утверждение и реализация стратегии социально-экономического развития муниципального образования остается решением органов местного самоуправления, что делает данный документ необязательным [13].

На текущий момент согласно 172-ФЗ можно выделить три типа документов стратегического планирования муниципального уровня:

- *целеполагания* — стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- *планирования и программирования* — муниципальные программы, план мероприятий по реализации Стратегии;
- *прогнозирования* — долгосрочный и среднесрочный прогноз социально-экономического развития, бюджетный прогноз.

В рамках выделенных типов документов выстраивается вся система стратегического и бюджетного планирования, при этом увязка документов проходит между региональным и муниципальным уровнем. Стра-

тегия может являться основой для разработки муниципальных программ, а также стратегических приоритетов территориального планирования. В такой конструкции она является одним из ключевых элементов развития, определяя бюджетирование и систему приоритетов развития муниципалитета.

Согласно сложившейся практике, можно выделить три подхода к разработке городских стратегий социально-экономического развития, которые определяются по участникам разработки.

1. Стратегия разрабатывается администрацией. Такой формат был характерен на начальных этапах разработки городских Стратегий (начало 2000-х).
2. Вовлечение всех стейкхолдеров к разработке Стратегии. Подход связан с активным привлечением жителей города, предпринимательского сообщества, экспертного сообщества. В рамках данного подхода часто проводятся социологические опросы, форсайт-сессии, стратегические сессии, деловые игры и ряд других мероприятий. При этом ключевым звеном разработки остается администрация города, которая занимается обработкой всех запросов предложений и формирует концепцию развития города (основной подход разработки для большинства Стратегий).
3. Внешний разработчик Стратегии. При данном подходе администрация города выступает заказчиком Стратегии социально-экономического развития у внешнего разработчика и участвует при консультации и корректировке документа.

В связи с этим для разработки стратегических инструментов и механизмов развития городов требуется понимание состояния и уровня развития стратегического планирования в городах России. В настоящее время нет единого документа, который бы мог стать рабочим инструментом планирования долгосрочного развития. Одной из форм такого документа может стать Стратегия социально-экономического развития, которая бы закрепляла выработанное со всеми стейкхолдерами представление о развитии города, обеспечивающим его конкурентоспособность в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Итоги проведенного исследования показали, что в большинстве городов России стратегии социально-экономического развития разрабатываются администрациями города (в 87% случаев, если указаны разработчики). Однако для разработки и корректировки стратегических документов часто приглашаются региональные органы власти и внешние экспертно-аналитические организации. Стратегии, разработанные экспертными группами, научными организациями и консалтинговыми компаниями, отличаются более глубоким анализом положения города, а при разработке приоритетных направлений часто используется более креативный и нестандартный подход, в частности, отдельно выделяются проблемные зоны и «точки роста» города (Череповец, Архангельск и др.). Качественная диагностика современной ситуации позволяет администрации города опираться на нее.

Среди основных разработчиков Стратегий социально-экономического развития можно выделить РАН-

ХиГС с филиальной сетью (Тольятти, Гусь-Хрустальный, Буденновск, Кисловодск и др.), Леонтьевский центр (Барнаул, Сыктывкар и др.), Ленгипрогор (Чебоксары и др.), региональные органы исполнительной власти (Краснодар и др.), а также региональные высшие учебные заведения (Набережные Челны, Кинель, Балаково, Нижний Тагил и др.).

Согласно Федеральному закону № 172-ФЗ структура разрабатываемых стратегий на муниципальном уровне не регулируется и может варьироваться, включая множество разделов: от проведения анализа стартовых условий и базовых предпосылок социально-экономического развития города, выделения проблем и конкурентных преимуществ территории до проработки сценарного развития муниципалитета с оценкой необходимых для реализации финансовых ресурсов. В большинстве проанализированных Стратегий данные разделы присутствуют, однако подходы к проработке содержательной части и описанию часто значительно отличаются.

В России наиболее часто в составе городских стратегий встречаются следующие разделы.

1. Стратегическая диагностика. В данном разделе содержится общая информация о городе; проводится анализ социально-экономического положения, оценка достигнутого уровня социально-экономического развития; выделяются основные проблемы и конкурентные преимущества социально-экономического развития города. Иногда для более объективной оценки выполняется сравнительный анализ с другими городами региона/соседних регионов (Барнаул). В диагностическую часть в ряде случаев добавляется раздел по оценке уже существующих мер улучшения социально-экономического положения города. Подобный раздел есть в большинстве Стратегий социально-экономического развития городов ХМАО, что позволяет оценить эффективность всех возможных форм и методов воздействия региональной и местной власти на развитие. Важной частью диагностики является приведение основных выводов анализа в форме SWOT- и PEST-анализа (эти инструменты позволяют в краткой форме изложить результаты раздела). Объем данного блока Стратегии обычно составляет около 20—30 страниц, однако встречаются случаи, когда диагностика составляет более 50 страниц (например, в стратегии города Абакан — более 70 страниц);

2. Приоритеты, цели, задачи. Данный раздел включает такие важные составляющие Стратегий, как миссия, стратегическая цель, приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития города на период планирования, обоснование выбора направления развития. Выделенные в рамках первого раздела имеющиеся и возможные угрозы и преимущества для развития города в данном разделе ложатся в основу выработки системы целевых установок для разработки Стратегии. На этом этапе проводится уточнение стратегической ориентации, конкретизируются миссии и задачи города. Определение миссии городского планирования становится основной для выработки главных стратегических целей развития города. В большинстве городов они выработываются на длительную перспективу, 10—15 лет.

Цели и задачи Стратегии социально-экономического развития могут иметь краткосрочный (оперативные цели), среднесрочный (тактические цели) характер, а также плановый горизонт реализации один год для оперативных и три-пять лет для тактических целей, соответственно. Объем данного блока может сильно варьироваться от одной страницы (Сосновоборск, Демидов и др.) до нескольких десятков (Абакан, Екатеринбург, Ханты-Мансийск и др.). В среднем объем данной части составляет около 8—12 страниц.

3. Сценарии социально-экономического развития. Раздел включает в себя описание наиболее вероятных сценариев развития города в долгосрочной перспективе с учетом заявленных стратегических целей и сценариев развития региона. Чаще всего в разработанных Стратегиях выделяются три типа сценариев: инерционный, базовый и оптимистичный (инновационный), которые определяются в зависимости от различного сочетания внешних и внутренних факторов и условий развития. Первый вариант предполагает сохранение существующих тенденций социально-экономического развития, особенностей инфраструктуры и системы управления города. Базовый сценарий развития города предполагает, что социально-экономическое развитие будет основываться на существующих трендах с учетом выделенных направлений развития, а также на общей концепции развития региона. Третий сценарий развития города исходит из кардинальных перемен условий развития города или смены существующих факторов развития, а также из принципа реализации всех запланированных решений в полном объеме и в установленные сроки. Иногда к трем основным сценариям добавляют еще негативный, который связан с увеличением рисков для города и несущественным вмешательством органов местного самоуправления. В большинстве Стратегий составители придерживаются именно таких вариантов выделения сценариев, однако зачастую рассматриваются и другие, отличные от трех стандартных сценариев.

4. Пространственное развитие города. Задачей блока о пространственном развитии города является оценка перспективного развития города с учетом специфики социально-экономического развития самого города и прилегающих территорий. В структуре блока можно выделить три основных части:

- 1) анализ территориального развития города (положение, анализ проблем, негативные и позитивные тенденции и т. д.);
- 2) описание концепции развития города на рассматриваемый период;
- 3) целевая модель пространственного развития, показатели реализации.

Подобный раздел не часто встречается в городских стратегиях (примерно в 20% всех Стратегий). Среди них Бийск, где среди приоритетных целей пространственного развития выступает создание благоприятной для человека и устойчивое развитие городской среды, сформированной путем баланса между интересами всех городских жителей. Данную цель планируется достичь с помощью сохранения культурно-исторического наследия, решения транспортно-логистических задач, фор-

мирования новой градостроительной политики, увеличения площади озеленения и ряда других мероприятий. В среднем объем данной части составляет около 5—10 страниц.

5. Ресурсное обеспечение Стратегии. Блок посвящен оценке финансовых ресурсов города, необходимых для выполнения поставленных целей Стратегии. Финансирование большинства Стратегий обеспечивается за счет:

- › средств городского бюджета;
- › средств регионального и федерального бюджетов по линии разработанных программ;
- › внебюджетных источников — средств частных инвесторов, кредитных организаций, населения.

Ресурсная обеспеченность мероприятий Стратегии за счет средств городского бюджета проводится в рамках разработанных долгосрочных, ведомственных и целевых городских программ. В некоторых Стратегиях данный блок не выносится в качестве отдельного, а прописывается среди финансовых механизмов реализации Стратегии социально-экономического развития. В среднем объем данной части составляет до 5 страниц.

6. План реализации Стратегии. Данный раздел представляет собой систему мероприятий (правовых и институциональных преобразований, коммерческих и некоммерческих инвестиционных проектов), целью которых является выполнение поставленных задач в рамках Стратегии. Чаще всего данный раздел представлен в табличном виде, где выделяются следующие столбцы:

- › задача;
- › меры;
- › наименование мероприятия;
- › сроки реализации мероприятия;
- › ожидаемые результаты мероприятий;
- › исполнители мероприятий.

Размер данного блока зависит в первую очередь от размера города. Так, например, в Стратегии Белгорода описание основных мероприятий составляет более 40 страниц.

7. Ожидаемые результаты реализации. В соответствии с поставленными целями и задачами составляется перечень целевых показателей по всем сферам городского хозяйства, в которых производится оценка эффективности реализации Стратегии социально-экономического развития. Часто выделяются несколько этапов, по результатам каждого из которых должен быть достигнут определенный уровень. Индикаторами изменений служат как качественные, так и количественные показатели. Для определения степени выполнения целевых показателей проводится мониторинг оценки и реализации мероприятий Стратегии. В качестве показателей, характеризующих эффективность, во многих Стратегиях используются индикаторы из Указа Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации» [24] либо исходя из особенностей развития каждого конкретного города (рост среднемесячной заработной платы, сокращение уровня преступности, удовлетворенность населения доступностью и качеством социальных услуг и др.). Размер данного блока в среднем

по всем рассмотренным Стратегиям составляет около 5 страниц.

8. Механизмы реализации Стратегии. Для реализации поставленных задач должен быть разработан «путь реализации» через использование конкретных механизмов реализации. Данный раздел предусматривает рассмотрение и описание существующих и разрабатываемых механизмов реализации Стратегии. В разделе могут быть представлены сроки и этапы реализации Стратегии (*механизм этапизации Стратегии*), оценка возможных финансовых ресурсов, перечень муниципальных программ. В некоторых Стратегиях данный раздел заменяет или включает блок «*Ресурсная обеспеченность Стратегии*». Наиболее часто весь имеющийся инструментарий городских властей разделяется на три типа:

- › организационные механизмы — определяют организационную структуру реализации Стратегии (например, Совет реализации Стратегии и др.);
- › правовые механизмы — обеспечивают единое понимание и исполнение решений по стратегическим мероприятиям (например, совершенствование нормативно-правовой базы под цели стратегического планирования и др.);
- › финансовые механизмы — обеспечивают финансирование реализации (например, ГЧП, прямое бюджетное финансирование, предоставление налоговых льгот, инициативное бюджетирование и др.).

Размер данного блока в среднем по всем рассмотренным Стратегиям составляет около 5 страниц.

9. Приложение. Вариативным блоком при разработке Стратегий служит Приложение, в состав которого входят все дополнительные материалы, поэтому трудно выделить и обобщить все возможные варианты его наполнения.

Отдельной проблемой при разработке стратегий является определение приоритетов развития города. Как показал проведенный анализ, в среднем по всем Стратегиям среднее значение приоритетов развития составляет около 14. При таком широком понимании приоритетного направления развития города теряется изначальное понимание данного термина. Все выделенные стратегические приоритеты можно разделить на шесть крупных групп:

1. обеспечение экономического развития;
2. развитие человеческого капитала;
3. улучшение инвестиционного климата;
4. развитие городской инфраструктуры;
5. повышение эффективности муниципального управления;
6. агломерационная интеграция.

Для городов всех групп людности в структуре приоритетов преобладает «социальный блок», однако его выраженность отличается. Выраженность каждого блока приоритетов можно рассчитать по соотношению с другим ключевым направлением стратегического планирования, например, с экономическим развитием города как отношение количества «социальных» приоритетов к «экономическим».

При рассмотрении Стратегий малых и средних городов такое соотношение составляет 1,7. Это показы-

вает, что первоочередные задачи и проблемы этих городов связаны прежде всего с развитием и поддержанием человеческого капитала (проблемы рынка труда, демографии), а также с зонами реального влияния и ответственности управления в сфере образования, культуры, спорта и физической культуры.

Для крупных городов (до 500 тыс. человек) данное соотношение уже значительно меньше и составляет 1,26, что определяется значительно более важной ролью такой отрасли сферы услуг, как торговля, развитие которой в приоритете у 70% городов данной группы.

Снижение соотношения (1,20) для городов-центров крупнейших агломераций связано с усилением важности экономического развития, при этом сохраняется высокая доля социальной сферы, которая остается важной составляющей одного из конкурентных преимуществ таких городов — высокого уровня развития человеческого капитала.

Заметно более частая приоритизация блоков, связанных с повышением инвестиционной привлекательности, развитием городской инфраструктуры, повышением эффективности муниципального управления и агломерационной интеграцией, наблюдается в Стратегиях крупных и крупнейших городов. Стоит выделить такие приоритеты, как развитие ЖКХ и повышение эффективности муниципального управления, которые чаще всего встречаются в крупных городах (до 500 тыс. человек), нежели в других. Такое распределение может объясняться большей распространенностью в крупных городах проблемы сильной изношенности городских коммунальных систем, замена которых является важной задачей городской администрации. Повышение эффективности и качества стратегического управления городом важно в первую очередь для крупных, быстро растущих центров, где необходимо интегрирование инновационных инструментов управления в существующие системы (методы проектного управления, Agile-технологии и др.).

Приоритеты агломерационной интеграции встречаются у всех типов городов. Однако если для крупнейших городов приоритетом является формирование и управление собственной городской агломерацией, то для малых и средних городов им является либо межмуниципальное партнерство, либо интеграция в агломерацию более крупных городов.

В целом можно говорить, что **основными факторами** при выделении приоритетов города являются его размер, выполняемые функции и уровень достигнутого социально-экономического развития.

По нашему мнению, к **механизмам реализации Стратегии** относят всю совокупность методов, средств и органов государственного регулирования инвестиционной деятельности для решения проблем социально-экономического развития. В большинстве Стратегий имеется три типа механизмов реализации:

- организационные механизмы,
- правовые механизмы,
- финансовые механизмы.

Среди наиболее часто встречающихся механизмов реализации Стратегий социально-экономического развития можно выделить следующие:

- *система мониторинга реализации* — оценка эффективности реализации Стратегии органами местной власти;
- *муниципальные программы, целевые комплексные программы, стратегические проекты* — финансовая база реализации стратегических планов;
- *механизм актуализации стратегии* — внесение изменений в текст Стратегии под влиянием внутренних или внешних изменений;
- *комплексный инвестиционный план модернизации города* — программа с утвержденным перечнем проработанных проектов, реализация которых ожидается в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе;
- *создание внутри стратегии среднесрочной программы социально-экономического развития* — она направлена на достижение стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития в среднесрочной перспективе;
- *оказание консалтинговых услуг предприятиям;*
- *развитие инвестиционной инфраструктуры* — создание на территории города комплекса взаимосвязанных структур, направленных на обслуживание и обеспечение реализации инвестиционных процессов;
- *ГЧП и МЧП* — форма взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса, направленная на реализацию публичных проектов, которая достигается путем привлечения частных ресурсов и разделения рисков между партнерами (госконтракт; договор аренды; инвестиционное соглашение; СПИК, приватизация и т. д.)
- *муниципальный заказ* — организация конкурса на оказание услуг или поставки товаров для муниципального образования;
- *маркетинг и брендинг города* — комплекс мер по оценке и решению проблем с формированием имиджа города;
- *предоставление налоговых льгот* — предоставление льгот по муниципальным и региональным налогам;
- *привлечение средств крупных промышленных организаций города* — вовлечение средств предприятий города в решение городских вопросов по благоустройству городской среды, модернизации коммунального хозяйства и т. д.;
- *распределение обязанностей по управлению реализацией Стратегии внутри* — создание Управляющего совета по реализации Стратегии, в рамках которого за участниками закрепляются определенные направления;
- *межмуниципальное сотрудничество* — выстраивание системы эффективного взаимодействия между органами местного самоуправления для решения совместных задач.

Анализ действующих стратегий развития городов Российской Федерации показал значительный диссонанс в подходах к определению целей, задач и приоритетов социально-экономического развития. Для упорядочивания принципов выделения целей, задач и приоритетов необходимо выработать общие методические рекомендации.

Важным моментом является актор, который определяет цели и приоритеты социально-экономического

развития города. Наиболее распространенными случаями являются разработка стратегий либо органами исполнительной власти муниципального образования, либо привлеченными консультантами. С учетом лучших практик международного опыта подготовки стратегий, российского опыта подготовки стратегий монопрофильных муниципальных образований предлагается формирование проектных команд, которые и будут определять цели и приоритеты социально-экономического развития города. Обсуждение целей необходимо проводить на общественных площадках на территории города.

Проектная команда («Проектная группа», «Рабочая группа») формируется из числа жителей муниципального образования. В состав проектной команды входят представители органов исполнительной власти городского округа (городского поселения), представители законодательных органов власти городского округа, представители предпринимательского сообщества городского округа (в соответствии со специализацией городского округа), научного сообщества, представители общественных объединений и организаций, расположенных на территории городского округа, и представители других групп населения. Для городских агломераций состав формируется из органов исполнительной и законодательной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных образований на территории (в составе) городской агломерации (не менее одного представителя от каждого муниципального образования), представителей предпринимательского сообщества (в соответствии со специализацией агломерации), научного сообщества, общественных объединений и организаций, расположенных на территории агломерации, и других групп населения.

В состав проектной команды по решению главы городского округа могут быть приглашены представители органов исполнительной и законодательной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен городской округ, а в проектную команду городского поселения — также представители органов исполнительной и законодательной власти муниципального района.

Для содействия работе проектной команды на территории городского округа (городского поселения, городской агломерации) может быть сформирован стратегический совет, включая комиссии по основным направлениям стратегического развития городского округа.

Процесс разработки (актуализации) Стратегии проектной командой включает:

- обучение основам стратегического планирования и проектного управления;
- работу в проектных группах над диагностикой проблем социально-экономического развития, по определению приоритетов социально-экономического развития, выделению направлений социально-экономического развития, формированию ключевых проектов социально-экономического развития;
- совместную подготовку документа «Стратегия социально-экономического развития городского округа»;

➤ мониторинг и контроль за реализацией Стратегии.

По результатам разработки (актуализации) Стратегии каждый из участников проектной команды берет на себя ответственность за мониторинг и контроль реализации одного или нескольких направлений Стратегии.

В процессе разработки (актуализации) Стратегии проектной команде может быть оказана научная, аналитическая и экспертная поддержка представителями научного сообщества, экспертных и консалтинговых организаций. Не рекомендуется разработка Стратегий представителями научных, экспертных и консалтинговых организаций без участия представителей проектной команды.

Все этапы разработки Стратегии проектной командой должны в обязательном порядке проходить общественное обсуждение с участием СМИ. Общественное обсуждение может проходить на площадках стратегического совета.

При определении целей социально-экономического развития города, по нашему мнению, целесообразно учитывать следующее. Цель Стратегии определяется в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 №172-ФЗ как «состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями».

То есть цель Стратегии должна быть определена конкретно, измерима, достижима, увязана с национальными целями развития Российской Федерации и целями субъекта Российской Федерации. При формулировке количественной оценки цели используются наиболее общие социально-экономические показатели.

Существуют несколько методических подходов к определению целей и задач стратегии. Наиболее распространенным является построение дерева целей. В наиболее общем виде подходы делятся в зависимости от сочетания количества целей и задач:

- 1) формулируется одна цель социально-экономического развития и несколько задач;
- 2) формулируются несколько целей социально-экономического развития, которые в дальнейшем разбиваются на задачи или отдельные приоритеты.

Практика подготовки стратегий развития городов показала, что первый подход приводит к формулировке неконкретной цели, охватывающей все сферы развития города. Результатом такого подхода становится единообразие целей социально-экономического развития большинства городов. Второй подход приводит к более конкретной постановке нескольких целей. Единую конкретную цель для города как сложной социально-экономической системы выработать практически невозможно. При этом «отбор» дальнейших сфер, в отношении которых необходимо реализовывать специальные политики, проводится на этапе формирования приоритетов.

Предлагается увязывать цели развития города с ключевыми сферами социально-экономической деятельности на территории:

- развитие экономики;
- развитие человеческого капитала;

- › улучшение качества городской среды;
- › развитие социальной сферы.

Для агломераций одной из целей может быть усиление межмуниципального взаимодействия в рамках агломерации. В случае множественного формирования целей от определения задач в Стратегии можно отказаться.

Необходимость количественного определения цели ставит вопрос о показателях для изменения. Одним из возможных вариантов количественного определения целей является использование составляющих и показателей индекса развития городов.

По результатам формирования целей определяются приоритеты социально-экономического развития города. Ключевой сложностью является то, что город должен выбрать ограниченный набор приоритетов, реализация которых обеспечивает достижение цели/целей Стратегии. Если же не ограничивать количество целей, стратегия рискует стать слишком широким и абстрактным документом. Для каждого из приоритетов должен быть установлен конечный набор ключевых направлений деятельности участников развития города (муниципальных органов исполнительной и законодательной власти, организаций социальной сферы, бизнеса, общественных объединений и организаций, СМИ и др.).

Порядок определения приоритетов должен определяться проектной командой. Определенные приоритеты должны обязательно пройти общественное обсуждение. Приоритеты не должны повторять все сферы социально-экономического развития городского округа или городского поселения, полномочия органов МСУ городского округа. Рекомендуемое количество приоритетов составляет от 3 до 5 для каждого городского округа. Среди приоритетов рекомендуется определять такие, которые направлены на решение проблем социально-экономического развития города, и приоритеты развития, нацеленные на достижение нового качества социально-экономического развития.

Возможным вариантом общего структурирования приоритетов может быть четкое установление связи между приоритетами и целями социально-экономического развития. **Приоритеты экономического развития города могут быть нацелены на:**

- › рост масштабов экономики городского округа;
- › увеличение темпов роста экономики городского округа;
- › рост производительности труда в экономике городского округа;
- › расширение городского рынка труда;
- › изменение отраслевой структуры на рынке труда;
- › изменение отраслевой структуры экономики города;
- › рост доходов бюджета городского округа за счет налоговых и неналоговых доходов;
- › активизацию инвестиционного процесса в экономике города;
- › ускоренное развитие малого и среднего предпринимательства;
- › другие направления (в зависимости от особенностей экономического развития).

Приоритеты развития человеческого капитала могут быть нацелены на:

- › рост ожидаемой продолжительности жизни при рождении;
- › рост уровня образования населения;
- › рост реальных доходов населения города;
- › другие направления (в зависимости от особенностей человеческого капитала).

Приоритеты улучшения качества городской среды могут быть нацелены на:

- › повышение безопасности городской среды;
- › рост комфорта городской среды;
- › развитие «безбарьерной среды» на территории городского округа;
- › улучшение экологической ситуации;
- › развитие идентичности и разнообразия городской среды;
- › другие направления (в зависимости от особенностей качества городской среды).

Приоритеты развития социальной сферы могут быть нацелены на:

- › развитие системы дошкольного образования;
- › развитие системы школьного образования;
- › развитие системы профессионального образования;
- › развитие системы здравоохранения;
- › развитие культуры;
- › развитие спортивной инфраструктуры;
- › другие направления (в зависимости от особенностей развития социальной сферы городского округа).

Приоритеты могут быть нацелены и на другие сферы социально-экономического развития города (в зависимости от особенностей социально-экономического развития).

Для городских агломераций могут быть сформулированы специальные приоритеты:

- › использование эффекта масштаба от концентрации населения и бизнеса в агломерации;
- › рост производительности труда;
- › повышение глобальной конкурентоспособности агломерации;
- › развитие инновационной экономики агломерации;
- › изменение отраслевой структуры на рынке труда;
- › усиления специализации муниципальных образований на территории городской агломерации;
- › регулирование миграционных потоков на территории агломерации;
- › развитие интегрированной транспортной системы городской агломерации;
- › улучшение экологической ситуации в агломерации и другие направления (в зависимости от особенностей экономического развития агломерации).

Для каждого из приоритетов социально-экономического развития определяется ограниченное количество направлений его (приоритета) реализации. Перечень ключевых направлений необходимо ограничить 3—5 направлениями для каждого приоритета социально-экономического развития. Ключевые направления должны быть нацелены на решение конкретных городских проблем. Направления не должны повторять пере-

чень полномочий органов местного самоуправления городского округа или городского поселения.

При определении приоритетности направлений должна учитываться степень неотложности решения проблем, экономический, в том числе бюджетный эффект, социальный эффект (влияние на человеческий капитал), вероятность реализации мероприятия, наличие источников финансирования.

Проектная команда может разрабатывать собственные направления для реализации приоритетов социально-экономического развития городского округа.

Стратегии могут быть разработаны в инициативном порядке для городских округов, городских поселений, городских агломераций. Стратегии городских агломераций могут быть как самостоятельным документом, так и частью стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Стратегия социально-экономического развития городского округа (городского поселения) может быть разработана, утверждена (одобрена) по решению органа местного самоуправления городского округа (городского поселения).

Стратегии городов не должны противоречить национальным целям Российской Федерации, целям социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, на территории которых располагаются города.

Стратегии разрабатываются на срок не меньший, чем срок стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены города.

С учетом разработки (актуализации) Стратегий реализуется разработка (актуализация) прогнозов социально-экономического развития городов на среднесрочный и/или долгосрочный период, бюджетных прогнозов, муниципальных программ, комплексных программ социально-экономического развития, документов территориального планирования.

Тексты Стратегий должны быть компактными, общий объем не должен превышать 100 страниц без приложений. Рекомендуется формулировать основные положения Стратегий с учетом возможно более широкого круга потребителей документа.

В зависимости от типа города, стратегии могут иметь **различную структуру**. Список обязательных разделов для каждой стратегии включает:

- паспорт Стратегии;
- диагностика социально-экономического развития;
- итоги реализации предыдущей стратегии социально-экономического развития городского округа (городского поселения, городской агломерации);
- цели стратегии;
- приоритеты и направления социально-экономического развития;
- ключевые (стратегические) проекты;
- меры и механизмы реализации стратегии;
- целевые показатели реализации Стратегии.

Стратегия может также включать несколько необязательных (дополнительных) разделов. Состав разделов определяется в зависимости от типа города. В качестве отдельных необязательных (дополнительных)

разделов в Стратегии могут быть более подробно прописаны наиболее значимые приоритеты. Среди прочих, стратегии могут включать следующие разделы:

- стратегия пространственного развития (мастер-план развития города);
- развитие городского округа в составе агломерации;
- маркетинговая стратегия;
- управление городскими сообществами;
- экологическая стратегия и др.

После разработки (актуализации) Стратегии должен быть подготовлен План реализации («дорожная карта») реализации Стратегии. План реализации («дорожная карта») также может быть сформирован в качестве одного из разделов Стратегии.

Определение задач и стратегических приоритетов социально-экономического развития городов разных типов — одна из стадий процесса формирования Стратегии. Данной стадии предшествует определение целей социально-экономического развития города:

- цель развития экономики;
- цель развития человеческого капитала;
- цель улучшения качества городской среды;
- цель развития социальной сферы.

Для каждой цели определяется ограниченный набор приоритетов. Среди приоритетов рекомендуется определять такие, которые направлены на решение проблем социально-экономического развития города, и приоритеты развития, нацеленные на достижение нового качества социально-экономического развития.

Одним из возможных вариантов определения приоритетов является использование индекса развития городов. В соответствии со значениями индекса и его составляющих, к важнейшим приоритетам должны относиться:

- сферы, по которым город находится ниже медианного значения среди городов Российской Федерации аналогичной плотности (свыше 500 тыс. чел., от 100 до 500 тыс. чел., менее 100 тыс. чел.);
- сферы, по которым значения индекса развития городов наименьшие среди всех сфер социально-экономического развития города.

В зависимости от особенностей социально-экономического развития города, определенных, в том числе, с учетом значений индекса развития городов, проектная команда определяет перечень индивидуальных приоритетов конкретного города. Индивидуальные приоритеты могут быть выбраны из числа типовых, а могут быть сформулированы специально для города.

Результатом определения приоритетов является выбор направлений социально-экономического развития города — конкретных решений, которые необходимо реализовать для достижения целей.

Например, модернизация системы управления городским развитием может осуществляться по различным направлениям и обобщенно сводится к четырем макроцелям: внедрение информационных технологий в муниципальное управление, обеспечение участия граждан и общественных организаций в муниципальном управлении, внедрение инноваций в городское управление и, как квинтэссенция всего этого, — совершенствование системы стратегического управления городом.

Использование современных ИТ-технологий в делопроизводстве — важная и актуальная задача, стоящая перед городскими администрациями всех типов городов и обусловленная необходимостью постоянной обработки и анализа больших объемов информации. Активное развитие и широкое применение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в деятельности органов городской власти — один из факторов роста уровня социально-экономического развития муниципального образования на основе повышения эффективности муниципального управления. Как показывает опыт законодательно-правовых актов в городах России, процесс информатизации органов местного самоуправления происходит по следующим направлениям [14]:

- создание локальных вычислительных сетей для нужд городских администраций;
- унификация и стандартизация уже имеющейся технической базы (программного и системного обеспечения, серверов и т. д.);
- создание, усовершенствование и развитие синтезированных информационных ресурсов, используемых в повседневном функционировании города (реестров, кадастров, регистров и т. д.);
- создание «информационной архитектуры», позволяющей поддерживать в рабочем состоянии и оптимизировать систему информационных ресурсов;
- обеспечение работы систем электронного документооборота;
- формирование единой информационно-коммуникационной среды, гарантирующей высококачественное информационное взаимодействие между подразделениями органов городской власти;
- интеграция городских информационно-коммуникационных сетей в информационно-технологическую инфраструктуру областного и федерального уровней;
- внедрение систем электронной защиты в целях противодействия хакерским атакам и утечки данных;
- разграничение прав доступа по уровням и обеспечение непрерывности доступа к информации;
- создание муниципальных и межмуниципальных баз данных с использованием геоинформационных систем.

Осуществляя **комплексную модернизацию своей информационно-технологической базы** при помощи перечисленных направлений, органы городской власти получают возможность хранить, передавать, обменивать и анализировать большие объемы данных, существенно повышая производительность труда. Как следствие, уменьшается время принятия решений и оптимизируется вся система городского управления. Достигается согласованность деятельности различных подразделений, формирующая синергетический эффект, благоприятно воздействующий на качество управления городом. Наконец, важным достижением информатизации административной сферы служит «сближение» местного самоуправления с горожанами, которые более тесно взаимодействуют при решении актуальных вопросов городского жизнеобеспечения.

При этом процесс информатизации на местах сталкивается с множеством проблем, к числу наиболее насущных из них относятся: несовершенство нормативно-правовой базы в сфере информационных техноло-

гий, слабая подготовка административных работников к работе в сложных информационных системах, разнообразие подходов к формированию и ведению баз данных. Острота проблем, как правило, зависит от размера города (малым городам — тяжелее внедрять информационные инновации, проводить переквалификацию специалистов и т. д.), хотя ряд проблем носят всеобщий характер и требуют решения для городов всех типов.

Для решения проблем, препятствующих повышению внедрения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в сфере городского управления, необходимо осуществление ряда мероприятий [15]:

- совершенствование нормативно-правовой базы в сфере информационных технологий и защиты информации;
- формирование стандартов и рекомендаций в сфере использования ИКТ в муниципальном управлении в целях внедрения и повышения эффективности их использования;
- развитие системы подготовки специалистов по ИКТ, прохождения работниками органов местного самоуправления курсов повышения квалификации;
- дальнейшее распространение электронного документооборота в органах местного самоуправления;
- создание условий для обеспечения защиты информации, исполнения требований ФЗ № 152-ФЗ «О персональных данных» [18];
- повышение требований к информационной прозрачности и открытости органов муниципальной власти путем развития официальных городских сайтов и информационных порталов, постоянная актуализация представленной там информации;
- интеграция и обмен данными в электронном формате между отдельными муниципальными и государственными информационными системами;
- внедрение автоматизированных систем поиска и аналитической обработки информации, содержащейся в различных информационных системах;
- формирование информационной системы ведения реестра муниципальных услуг и обеспечения информационной поддержки населения.

Таким образом, задачами внедрения информационных технологий в муниципальное управление являются повышение уровня обслуживания горожан, обеспечение конкурентоспособности города, повышение качества управления городом.

Современные социально-экономические процессы в городах, рост уровня образования и культуры их жителей, осознание роли городских центров как движущей силы развития территории привели к повышенному интересу к городу как общественному явлению. В данном контексте особое внимание уделяется общественным институтам, которые не носят ни муниципальный, ни коммерческий характер. Такие общественные институты, построенные на принципах добровольности, независимости от органов управления и предпринимательства, а также бесплатности деятельности, призваны стать, наряду с властью и бизнесом, третьим «центром

политико-социально-экономической силы» или актором в городских процессах развития.

Формирование гражданского общества актуально для городов абсолютно всех типов, а само участие граждан является необходимым условием открытости и прозрачности органов муниципальной власти. **Основными принципами формирования гражданских объединений и организаций являются:**

- › наличие определенной организационной структуры;
- › наличие самоуправляемого характера;
- › независимость от органов государственной власти и местного самоуправления;
- › носят некоммерческий характер;
- › являются добровольческими со свободным входом и выходом граждан;
- › имеют свободный доступ к СМИ;
- › использование волонтеров (инициативных членов общества, работающих безвозмездно) в рамках своей деятельности;
- › социальный характер деятельности, направленный на снижение или преодоление социальных противоречий.

Таким образом, некоммерческий сектор приобретает силу мощного социального института. Несмотря на давние традиции образования общественных организаций в России, опыт их работы в современных условиях достаточно скромный, поскольку в советский период любые негосударственные организации создавались с одобрения и под контролем партийных органов [17]. В настоящее время актуальность образования организаций некоммерческого сектора растет. Это связано с ростом роли личности в современном обществе — информационная революция создала условия для повышения доли горожан, требующих большего самовыражения в социально-экономической и политической сферах [16].

Необходимость формирования и развития гражданских инициативных сообществ является следствием дефрагментации общественного устройства. Помимо органов власти и бизнеса, представляющих лишь малую часть социума, существуют рабочие, сотрудники медицинской сферы, военнослужащие, пенсионеры и другие социальные группы, интересы которых должны также учитываться. Используя данные об общественном мнении и уровне социальной удовлетворенности каждой из групп населения в управлении городом, органы власти могут повысить эффективность управления муниципальным образованием и уровень общей консолидации города в целях решения различных задач общегородского значения [19].

Отдельно стоит упомянуть большую группу общественных организаций — «филантропические» или «благотворительные» организации. Особенность таких социальных структур заключается в осуществлении деятельности по поддержке социально уязвимых категорий населения, которая запускает механизмы саморегуляции социума, направленные на недопущение чрезмерного роста социального напряжения. Объединение множества подобного рода гражданских инициатив формирует мощное саморегулирующееся социальное поле, т. н. «гражданское общество», способствующее творческому развитию горожан, деятельность которого

направлена на удовлетворение прав соучастия жителей в делах городского развития.

Таким образом, в стратегических документах городского развития общество необходимо рассматривать как сочетание трех секторов: муниципального, коммерческого и некоммерческого. Только их совместная работа и поиск компромиссов при разработке и реализации проектов социально-экономического развития города способны придать этому развитию устойчивый и всеобъемлющий характер. Зарубежный опыт демонстрирует, что объединение граждан служат необходимым элементом гражданского общества, формой участия горожан в политической, экономической и социально-культурной деятельности, выступая необходимым связующим элементом между властью и личностью.

Общее состояние и развитие системы городского хозяйства демонстрирует, что для повышения эффективности работы предприятий, обеспечивающих функционирование городских коммунальных систем и этой сферы в целом, необходимы коренные изменения. Эти перемены должны находить выражение в **формировании инновационного подхода в управлении предприятиями городского хозяйства**, в т. ч. в применении опыта передовых городских практик российских и зарубежных городов, внедрении стимулирующих инновационное развитие подходов из бизнес-среды (например, бенчмаркетинга).

К факторам или вызовам, определяющим необходимость внедрения инновационных идей в управление городским хозяйством и формирование системы управления ими, можно отнести:

- › необходимость сбережения ресурсов в определенных сферах городского хозяйства (например, энерго- и водосбережение, транспортная инфраструктура и т. д.);
- › необходимость внедрения ИКТ в различные отрасли городского хозяйства: связь, транспорт, образование, культура, здравоохранение, управление и т. д.;
- › создание благоприятного инвестиционного климата для привлечения частных инвестиций и роста конкурентоспособности города;
- › необходимость создания новых мест приложения труда с высокой добавленной стоимостью;
- › необходимость повышения эффективности функционирования системы жилищно-коммунального хозяйства;
- › повышение степени участия частного бизнеса в деятельности и функционировании городского хозяйства;
- › необходимость реновации старопромышленных территорий и переноса промышленных предприятий за пределы города.

Вызовы городского развития обуславливают необходимость применения инновационного подхода к сфере городского хозяйства. Для всех типов городов внедрение инноваций в хозяйственную сферу определяется перечнем факторов, исходящих из унаследованных особенностей коммунально-хозяйственной сферы. Большинство коммунальных предприятий были сформированы на основе организаций и их активов, действовавших еще в советское время, а их деятельность

во многом осуществляется на основе заложенных в те времена принципов и методов, таких как [20]:

- однородность продукции предприятий (например, предприятий водоснабжения, водоотведения, городского транспорта и т. д.);
- отсутствие единой общегосударственной политики в области развития городского хозяйства на уровне городов;
- отсутствие в большинстве городов единой политики в области городского хозяйства при наличии планов развития отдельных его отраслей;
- неготовность администраций городов к внедрению инноваций, тяжелое претворение в реальность масштабных инновационных идей;
- невысокий уровень управления в организациях, работающих в сфере ЖКХ.

Косность местных органов власти ясно проявилась, например, после принятия нового законодательства в виде таких документов, как ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [27], Жилищный кодекс РФ [25] и некоторых других, когда ряд городских администраций показали неготовность к работе в новых условиях из-за недостатка знаний и прогрессивного опыта по управлению городским хозяйством [20].

Таким образом, внедрение инноваций в сферы городского хозяйства — долгий и комплексный процесс, сталкивающийся со многими технологическими, административными и институциональными барьерами. Стоит отметить, что городские органы управления во многих странах добились значительных успехов в решении указанных проблем и в деле внедрения инноваций в практику. При этом ключевые инновационные технологии в области управления различными вопросами функционирования и развития городского хозяйства фактически сосредоточены в рамках двух основных направлений [21]. Во-первых, это концепция «умного города», т. е. развитие города на основе информатизации всех сфер городской жизни. Во-вторых, это концепция «зелёного города», т. е. его экологоориентированного развития, гармонии урбанизированных территорий и окружающей природной среды.

Мероприятия в рамках концепции «умного города» направлены в основном на обеспечение безопасности жизнедеятельности граждан, повышение удобства городского пространства для их жизни и работы, а также на создание привлекательного имиджа города. При этом сами инновации в городском хозяйстве могут находить свое выражение в самых различных мероприятиях. Так, осуществление мероприятий концепции «умного города» в сфере управления жилищно-коммунальным хозяйством городов Западной Европы и Северной Америки основывается прежде всего на применении инновационных технологий в сфере учета потребления коммунальных услуг (электроэнергии, тепла, холодной и горячей воды и газа).

Одним из способов реализации этих технологий на практике является внедрение системы «умных счетчиков» (smart meters), устанавливаемых непосредственно у потребителей коммунальных услуг, и «умная сеть» (smart

grid). Подобного рода «умная сеть» использует данные, поступающие в реальном времени от «умных счетчиков», и перераспределяет имеющиеся мощности с учетом текущего потребления и прогнозов по будущему потреблению (суточному, ежемесячному, годовому), составленным на основе предшествующих наблюдений [21].

Мероприятия по инновационному развитию «умного города» и «зелёного города» находят свою выражение через комплекс программ, связанных с инновационным развитием практически всех сфер общественной жизни, начиная от транспорта и телекоммуникаций до внедрения экологически чистых, ресурсо- и теплосберегающих технологий в коммунальном хозяйстве [22].

«Интеллектуализация» сферы жилищно-коммунального хозяйства современных городов позволяет оптимизировать потребление ресурсов за счет внедрения гибкой системы тарификации для потребителей, а поставщики услуг способны оптимизировать нагрузки на свою инженерную сеть, что снижает риски аварий и различных потерь, затраты на ремонт.

Совершенствование системы стратегического управления городом стоит рассматривать в контексте основных принципов реализации стратегических документов городского уровня, имеющих распространение в современной отечественной практике стратегирования, а также используемых за рубежом.

Во-первых, современные стратегии подразумевают гибкий характер своей реализации. Совершенствование по этому направлению может производиться путем предоставления различным ответственным за реализацию стратегии акторам большей свободы маневра для выбора управленческих решений в рамках определенного поля их деятельности. Такой подход препятствует бюрократическому навязыванию акторам тех или иных решений в отрыве от их возможностей и максимально приближает стратегии развития к реальности. Сохранение возможностей адаптации стратегий к изменениям условий их реализации, в том числе особенностей общественного мнения, существенно повышает общую реализуемость их положений, устойчивость базовых принципов, гармоничность проведения ее мер, возможность минимизации возникающих конфликтов интересов.

Во-вторых, стратегические документы требуют определения приоритетных направлений и выработки целевых показателей как критериев оценки эффективности их мероприятий. В этом ключе особую роль играет научное сопровождение реализации стратегии на всех этапах ее осуществления, постоянный и всесторонний научный мониторинг. Такие меры не только обеспечивают возможности корректировок в реализации стратегии, но и облегчают нахождение новых, ранее не предусмотренных возможностей и путей развития.

В-третьих, принцип преемственности стратегий обуславливает необходимость их ориентации на среднесрочный и долгосрочный эффект вне зависимости от сменяемости должностных лиц. Основным механизмом совершенствования в этом направлении служат договоры между различными уровнями власти.

В-четвертых, выделение уровней формирования и реализации стратегий, охватывающих все их основ-

ные стадии. Совершенствование в этом направлении осуществляется по линии лучшего структурированного подхода к задачам, позволяющего максимально систематизировать проведение мероприятий, избегая пересечения зон ответственности и сокращая вероятность проявления различного рода лоббизма.

В-пятых, тренд на привлечение к выработке стратегий развития города представителей ключевых групп интересов: экономических акторов, органов власти различных уровней, МСП и крупных корпораций, экспертной среды и т. д.

Привлечение различных групп интересов к обсуждению стратегических документов — одна из ключевых мер, обеспечивающая комплексный подход к реализации стратегий с учетом интересов всех ее основных акторов. Таким путем происходит создание связей координации и разрушаются барьеры между различными средами. Многие зарубежные стратегии реализуются (и адаптируются к изменяющимся условиям) с учетом мнения разных акторов (объединений, ассоциаций, профсоюзов, НКО, образовательных учреждений, политических групп, отдельных граждан). Стоит отметить, что суть стратегического управления состоит в том, чтобы максимально конфигурировать интересы всех этих заинтересованных сторон, консолидировать их ресурсы и сформировать эффективные пути реализации стратегии развития города [22]. В этом отношении в рамках процесса реализации разных стратегий предлагаются такие мероприятия, как создание электронных СМИ, создание специальных платформ в Интернете для информирования населения о проводимых мерах и для сбора его мнений и пожеланий, формирование платформ для диалога стейкхолдеров городского развития и т. д.

В-шестых, расширенное горизонтальное взаимодействие акторов на основе межмуниципального сотрудничества в процессе реализации стратегии. Улучшения системы управления стратегиями в этом направлении осуществляются посредством укрепления «горизонтальных» связей между городом и соседними муниципалитетами. Сохраняя свою регулирующую роль, стратегии стремятся к смене ориентации с «вертикальной» модели планирования развития территории на «горизонтальную» — с поиском возможностей инклюзивного роста на основе сильных сторон города и его кооперации с соседними муниципалитетами. Один из главных механизмов достижения этой цели — создание регулярных пространств для обсуждения стратегии разными акторами (органами местного самоуправления группы муниципалитетов, межмуниципального бизнеса и т. д.), что не только обеспечивает их движение в общем направлении, но и повышает комплексное знание городскими властями ситуации, повышая их возможности для поиска новых возможностей, незаметных при узком однонаправленном взгляде на социально-экономическое развитие.

В-седьмых, модернизация управленческой архитектуры в соответствии с элементами стратегий. Уход управляющих (ответственных) органов от стандартных управленческих подразделений к формированию управляющей системы, органы которой соответствуют разным сторонам реализации стратегий.

Заключение

Успех стратегий наиболее очевиден там, где им удается не только максимально учесть интересы различных заинтересованных групп, но и использовать энергию самодеятельности населения, что невозможно без наличия условий для его самоорганизации. Одновременно успех таких стратегий, достигаемый с использованием энергии низовой самоорганизации, характеризуется не только объективными статистическими показателями, но и субъективным ощущением этого успеха у самого населения, чувствующего свое соучастие, и, соответственно, всячески способствующего выполнению стратегических планов и задач.

Главной проблемой российской практики реализации стратегий на фоне западного опыта является гипертрофированный бюрократизм, вертикальность управления и отсутствие участия гражданского общества в развитии городов. В совокупности все это сужает пространство для горизонтального взаимодействия акторов, стимулирования низовой заинтересованности в комплексном использовании реализуемых проектов, генерировании и реализации низовых инициатив. Отсутствие прозрачности в системе управления одновременно снижает прозрачность реализации стратегических проектов, сохраняя повышенные риски коррупции, лоббизма, волюнтаризма и т. д.

Мероприятия по модернизации системы управления как по линии информатизации и роста инновативности органов власти, так и по линии стимулирования гражданской активности направлены на преодоление всех этих проблем и актуальны для городов всех типов. Трансформация административной системы призвана повысить эффективность работы органов местного самоуправления при одновременном положительном мультипликативном влиянии на все стороны общественной жизни города.

Подводя итог сказанному, следует отметить главное — в рамках статьи предложен очень серьезный подход к формированию содержания Стратегии, в рамках которого документ должен включать набор обязательных разделов и необязательных (дополнительных) разделов, при этом состав дополнительных разделов зависит от типа города. Для городов разного типа определена система стратегических целей и приоритетов по основным сферам социально-экономического развития города. Сферы увязаны с индексом городского развития: развитие экономики, развитие человеческого капитала, улучшение качества городской среды, развитие социальной инфраструктуры.

Предложен набор типовых приоритетов социально-экономического развития города, увязанных с целями; проектная команда города по результатам диагностики, с использованием индекса городского развития, проводит ранжирование и отбирает ключевые приоритеты. Среди приоритетов рекомендуется определять такие, которые направлены на решение проблем социально-экономического развития города, и приоритеты развития, нацеленные на достижение нового качества социально-экономического развития. Целесообразно также осуществлять **постоянный и всесторонний научный мониторинг результативности проводимых мер.**

Литература

1. Махрова А.Г. Урбанизация // Большая Российская Энциклопедия. Т. 33. М. : БРЭ, 2017. С. 75.
2. Махрова А. Г., Кириллов П. Л. «Жилищная проекция» современной российской урбанизации // Региональные исследования. 2014. № 4. С. 134—144.
3. Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Теория «дифференциальной урбанизации» и иерархия городов в России на рубеже XXI века // Проблемы урбанизации на рубеже веков / Отв. ред. Махрова А.Г. Смоленск : Ойкумена. 2002. С. 71—86.
4. Нефедова Т.Г. Большой, малый, средний город и село в России // География, градостроительство, архитектура: синтез наук и практик. Смоленск : Ойкумена, 2013. С. 171—190.
5. Лаппо Г. М. Вице-столицы российских регионов // География. 2008. № 3. С. 5—13.
6. Дмитриев М.Э., Ромашина А.А. Чистяков П.А. Анализ потенциала экономического роста за счет пространственных факторов развития и рекомендации для пространственной политики // Общественные науки и современность. 2018. № 5 (в печати).
7. Мкртчян Н.В. Динамика населения регионов России и роль миграций: критическая оценка на основе переписей 2002 и 2010 гг. // Известия РАН, сер. Геогр. 2011. № 5. С. 28—42.
8. Татаркин А. И., Дорошенко С. В. Институт стратегического планирования в условиях формирования саморазвивающихся регионов // Экономика и общество. 2009. № 11—12. С. 100—120.
9. Муниципальные стратегии: десять лет спустя / под ред. Б. С. Жихаревича. СПб. : Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2011, 136 с.
10. Кузнецова О. В. Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М. : УРСС, 2013.
11. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, 1994.
12. Климанов В. В., Будаева К. В. Эволюция разработки и содержания документов регионального стратегического планирования в России // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 40. С. 52—63.
13. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
14. Шамарова Г.М. Информационные технологии в муниципальном управлении: проблемы и перспективы развития // Практика муниципального управления. 2013. № 12. С. 68—75.
15. Шамарова Г.М. Использование современных информационных технологий в органах местного самоуправления // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 31 (124). С. 55—65.
16. Захаров В.А. Формы взаимодействия муниципальных органов власти и общественных объединений // Социология власти. 2008. № 5. С. 135—139.
17. Королев А.И. Взаимодействие органов местного самоуправления с общественными организациями: дис. ... канд. соц. наук: 08.05.04. Саратов, 2016.
18. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О персональных данных» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801 (дата обращения: 29.11.2018).
19. Губницын А.В. От консультаций к диалогу: опыт Канады по участию граждан в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 155—166.
20. Балова Н.А., Лунева Е.В. Управление инновациями в городском хозяйстве: проблемы и направления развития // Транспортное дело России. 2010. № 12 (85). С. 185—189.
21. Мингалева Ж.А. Инновационные технологии в городском хозяйстве (зарубежный опыт) // Современный город: власть, управление, экономика. 2015. № 1. С. 278—288.
22. Перминова Н.И., Мельникова А.С. Роль инновационной составляющей при разработке схем территориального планирования локальных социально-экономических систем. Екатеринбург : Изд-во Ин-та экономики УрО РАН, 2009.
23. Инновации в городском управлении // Департамент информационных технологий Москвы. URL: http://www.osp.ru/netcat_files/userfiles/Big_Data_2017/Belozegov_a.pdf (дата обращения: 30.11.2018).
24. Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 07.05.2018 № 204. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 02.12.2018).
25. «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057 (дата обращения: 30.11.2018).
26. Ефимов В.С. Стратегическое управление городом. Новосибирск : НГАЭиУ, 2004.
27. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 30.11.2018).

Рецензент: Бабинцев Валентин Павлович, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры социальных технологий и государственной службы Белгородского государственного национального исследовательского университета, г. Белгород, Россия.

E-mail: babintsev@bsu.edu.ru

