**УДК 338.2 (571.6)**

**ББК У050**

**Леонов С.Н.**

**Барабаш Е.С.**

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СТЕЙКХОЛДЕРОВ КАК ВАЖНЕЙШЕЕ УСЛОВИЕ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

***Аннотация****: показано, что основной причиной отсутствия взаимодействия между стейкхолдерами при разработке и реализации стратегий развития муниципальных образований (МО) является вертикальная структура администраций МО, нацеленная на выполнение распоряжений «сверху», и вступающая в противоречие с возможностью максимального привлечения неравнодушных стейкхолдеров. Дана классификация выделяемых авторами форм взаимодействия органов местного самоуправления, государственной власти и независимых общественных структур в ходе разработки и реализации стратегии развития МО.*

***Ключевые слова****: стратегия муниципального образования, формы взаимодействия стейкхолдеров.*

Вопросы эффективности разработки и реализации документов стратегического развития муниципальных образований (МО), несмотря на накопленный значительный опыт подобных работ в Российской Федерации, остаются крайне важными. Использование стратегического подхода необходимо для осмысленного формирования будущего муниципального образования, обеспечения его поступательного развития.

В настоящее время, согласно 3 статьи Федерального закона РФ от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ **[1],** стратегия развития МО понимается как документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития на долгосрочную перспективу. Однако, как показывает региональная практика, проблемы, как при разработке, так и при реализации стратегий муниципалитетов часто связаны с отсутствием взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти, слабым участием населения в процессе разработки и реализации намечаемых стратегических ориентиров. Как следствие, задача повышения степени взаимодействия стейкхолдеров, вовлеченных в процесс разработки и реализации стратегий развития МО остается крайне важной.

Логика разработки стратегии развития муниципального образованиясогласно **[2**] включает ряд этапов:

1. Организационно-подготовительный (отбор научных и проектно-исследовательских организаций, привлекаемых к разработке стратегического документа).

2. Формирование и анализ информационной базы.

3. Разработка проекта концепции стратегии, его рассмотрение и одобрение межведомственной рабочей группой по подготовке стратегии.

4. Экспертиза и согласование подготовленного проекта стратегии в соответствии с одобренной концепцией, его общественное обсуждение.

5. Утверждение стратегии представительным органом муниципалитета.

Для преодоления разобщенности стейкхолдеров, уже на первой стадии, после принятия решения о разработке концепции перспективного развития и стратегии муниципального образования требуется сформировать в составе администрации временное структурное подразделение (рабочую группу), нацеленное на разработку концепции и непосредственно подчиненное главе администрации. Опыт показывает, что возложение подобной работы в качестве "дополнительной" на структурные подразделения муниципальной администрации, занятые текущими задачами, как правило, является малоэффективным и ведет к неудаче разработки и реализации всего стратегического проекта **[3].**

Необходимость взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта Федерации вытекает из того, что стратегия, как муниципальный документ, часто включает в себя цели и задачи, в достижении которых частично или полностью могут принимать участие органы государственной власти субъекта Федерации. Причем потребность во взаимодействии возникает не только в процессе согласовании готового документа, но уже на первом этапе процесса разработки стратегии, ввиду возникающей при этом реальной возможности воздействовать на финальный результат разрабатываемого документа. Очевидная форма подобного взаимодействия - привлечение в соответствии с частью 7 статьи 11 172-ФЗ к разработке стратегии представителей, как органов государственной власти, так и иных организаций.

Что касается вовлечения в рассматриваемый процесс общественности, то в статье 13 172-ФЗ устанавливается лишь минимально необходимый набор форм подобного вовлечения: следует вынести проекты документов стратегического планирования на общественное обсуждение (часть 1) и информировать население путем публикации проектов документов стратегического планирования в интернете (часть 4). Указывается также, что «форма, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования определяются согласно полномочиям ... органа местного самоуправления» (ст. 13). При этом не уточняется, каким образом указанное общественное обсуждение соотносится с механизмом публичных слушаний, предусмотренным 131-ФЗ и Гражданским кодексом РФ. Подчеркнем, что в статье 13 172-ФЗ речь идет об обсуждении уже подготовленных проектах документов, а вовлечение общественности на более ранних стадиях работы над стратегией в законе не регламентируется. При этом, как минимум, сотрудничество между органами местного самоуправления и независимыми общественными структурами, участвующими в реализации стратегии, может строиться на основе разработки и заключения системы договоров, базирующихся на взаимной заинтересованности **[4].**

Эффективным примером организации общественного участия в процессе стратегического планирования является разработка Стратегии комплексного развития городского округа Самара до 2025 года **[5]**. В число субъектов стратегического планирования в Самаре входили «общественно-муниципальные комитеты», созданные по основным стратегическим направлениям, задачей которых, в соответствии с «Положением о порядке взаимодействия участников реализации Стратегии комплексного развития городского округа Самара до 2025 года», являлось обеспечение взаимодействия всех стейкхолдеров, как органов местного самоуправления, так бизнеса и некоммерческого сектора в целях определения путей достижения целей стратегии посредством совместного рассмотрения и обсуждения муниципальных программ, принятых по стратегическим направлениям, и стратегических проектов.

Представляется, что в целях повышения эффективности схемы взаимодействия субъекта РФ и муниципальных образований в процессе организации стратегического планирования, не входя в противоречие с федеральным законодательством, следует усовершенствовать региональную и местную нормативно-правовую базу. Речь идет о дополнении ее институтом «добровольного взаимодействия при подготовке и реализации документов территориального планирования».

На этапе разработки стратегических документов добровольное взаимодействие может осуществляться путем:

• создания уже упоминавшейся рабочей группы из представителей заинтересованных органов публичной власти;

• обеспечения подготовки рабочей группой концепции развития муниципалитета, которая, после согласования, становится обязательной для выполнения всеми участниками взаимодействия, прежде всего в части заданий на подготовку или корректировку документов стратегии;

• принятия положения о запрете представления на утверждение документов без положительного заключения со стороны всех участников взаимодействия. При этом отрицательное заключение не должно рассматриваться как вето на процесс принятия документа, а выступает поводом для дополнительного обсуждения готовящегося документа;

• введения правовой нормы, согласно которой рабочая группа участвует в подготовке схем территориального планирования муниципальных районов в части тех проектов, финансирование которых будет осуществляться с участием бюджетов нескольких органов публичной власти, участников взаимодействия.

Однако разработка стратегического документа является только началом. В муниципальном стратегическом планировании часто возникает ситуация по принципу «думали, будет лучше, а получилось как всегда». Каковы основные причины того, что в РФ большая часть стратегических муниципальных разработок остается на бумаге?

Представляется, что главная причина состоит в попытке администрации муниципальных образований, выступающих в качестве лидеров стратегических разработок, организовать реализацию стратегий развития на основе существующих административных методов, ничего не меняя в своей деятельности по существу. Как следствие, реализация стратегических разработок часто сводится к набору мероприятий, осуществляемых администрацией, а план реализации оказывается просто планом действий исполнительной власти муниципалитета.

При таком подходе исчезает главное отличие стратегического планирования, от административных программ – теряется возможность и необходимость совместной и согласованной деятельности власти, бизнеса, некоммерческих организаций и других ключевых секторов муниципалитетов в рамках выбранных стратегических приоритетов развития.

Сложившийся еще во времена советской власти порядок осуществления деятельности и вертикальная структура администраций, нацеленные на выполнение распоряжений «сверху», принципиально противоречит возможности реализации инициативного дела разработки и реализации стратегии развития муниципалитета с широким вовлечением неравнодушных горожан [**6**].

Процесс осложняет и нехватка на местах квалифицированных в процессах управления специалистов, необходимых методических, статистических и аналитических материалов. Программы по реализации стратегий разрабатываются без должной увязки с концептуальными наработками. При этом региональные программы зачастую называются «программами развития», но представлены лишь набором мероприятий, в реальности лишь частично обеспечивающих функционирование муниципальных образований.

Другими словами, в стратегическом управлении на муниципальном уровне отсутствует связка средств управления: от концепции через программу реализации и проекты развития к текущим годовым планам по управлению реализацией.Деятельность администраций в конкретном году предполагает выполнение тех мероприятий, которые отражены в текущем бюджете, а он принимался, а в ряде мест принимается и сейчас, без учета продвижения к реализации стратегических целей [**7].** В результате реализация стратегии идет либо на энтузиазме, рывками, когда вдруг появившиеся ресурсы позволяют запустить готовые на сегодняшний день проектные инициативы, либо стратегические наработки просто остаются лежать на полке.

Пути преодоления проблем, свойственных реализации стратегии развития муниципалитетов,связаны с децентрализацией управленческих действий, внедрением многоканальности финансирования, участием местного сообщества, согласованием интересов с бизнесом и государственной властью разного уровня. Существующие успешные примеры должны быть обобщены для дальнейшего использования стратегических разработок «историй успеха» на муниципальном уровне. Важным вопросом разработки стратегии развития МО становится вопрос о пределах точности оценки финансовых ресурсов, необходимых для реализации муниципальной стратегии.

В числе принципов стратегического планирования, установленных ст. 7 172-ФЗ, присутствуют принцип сбалансированности системы стратегического планирования и принцип ресурсной обеспеченности.

Первый принцип декларирует необходимость согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования в части потребных финансовых и иных ресурсов, второй - необходимость поиска источников ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования. Конкретных указаний на точность в оценке финансовых ресурсов, требуемых для реализации стратегии, закон не содержит, как не требует и выполнения оценки бюджетной эффективности документов стратегического планирования.

Это представляется верным, так как оценивать эффективность стратегии в целом вряд ли целесообразно и возможно в силу комплексности этого документа, покрывающего практически все сферы жизнедеятельности муниципалитета. Более того, в стратегии развития МО (в отличие от плана мероприятий по ее реализации) финансовая оценка достижения декларируемых целей может присутствовать лишь в самом общем приближении, позволяющем не выйти за пределы потенциальных ресурсных возможностей.

Это подтверждает и хозяйственная практика, когда в большинстве действующих стратегий финансовая оценка потребных ресурсов либо отсутствует, либо приводится в генерализованном виде. Чаще всего в принятых и действующих стратегиях оцениваются расходы не на достижение целей социально-экономического развития, а на реализацию основных проектов развития *-* коммерческих инвестиционных проектов или проектов, финансируемых за счет бюджета. Так, заслуживает внимания подход, использованный в «Стратегии развития г. Чебоксары до 2020г.», где ожидаемые затраты на реализацию включенных в стратегию проектов указаны в виде диапазона значений [**8**].

Подобный подход следует признать продуктивным. Финансовая оценка достижения стратегических целей должна выполняться в общем приближении, оценивая лишь общую сумму потенциальных расходов, что позволяет уложиться в объемы ресурсных возможностей и в перспективе избежать неэффективного корректирования стратегических документов муниципального образования в процессе их реализации.

**Библиографический список**

1. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации"

2. Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации»

3. Пузанов А., Попов Р., Ланцев Дм. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне. М. : Институт экономики города, 2015, 32 с.

4. Барабаш Е.С., Леонов С.Н. Межмуниципальное взаимодействие: потенциал и механизм реализации. Монография / Хабаровская государственная академия экономики и права, Хабаровск, 2013, 188 с.

5. Презентационная версия Стратегии комплексного развития Самары до 2025 года (<http://www.socmech.ru/files/library/reports/docs/001_Strategija_kompleksnogo_razvitija_Samary_do_2025_goda_2014.pdf>)

6. Основы управления реализацией стратегий развития (<http://www.urbeks.ru/publications/37/osnovy-upravleniya-realizatsiei-strategii-razvitiya>)

7. Афанасьев Р.С., Богданов Л.Н., Гулидов Р.В., Леонов С.Н. «Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 1. С. 132–156. [DOI: 10.14530/se.2019.1.132-156](http://dx.doi.org/10.14530/se.2019.1.132-156)

8. О Стратегии развития города Чебоксары на период до 2020 года с учетом перспективы развития агломерации город Чебоксары - город Новочебоксарск - Мариинско-Посадский район - Моргаушский район - Цивильский район - Чебоксарский район : решение Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 27 октября 2009г N 1447 (<http://base.garant.ru/17682499>)

**Информация об авторах**

Леонов Сергей Николаевич (Россия, г. Хабаровск) – доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник ИЭИ ДВО РАН, проф. кафедры ГМУиСП Дальневосточного института управления РАНХиГС, 680042, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 153, Leonov@ecrin.ru

Барабаш Евгения Сергеевна (Россия, г. Хабаровск) – кандидат экономических наук, заведующая кафедрой региональной экономики и управления Тихоокеанской высшей школы экономики и управления,680000, г. Хабаровск, ул. Тургенева, 55, jane\_barabash@mail.ru

**S. N. Leonov**

**E. S. Barabash**

**COLLABORATION OF STAKEHOLDERS AS AN ESSENTIAL CONDITION OF DEVELOPMENT AND REALIZATION OF STRATEGY OF DEVELOPMENT OF MUNICIPAL FORMATION**

***Abstract****: it is shown that the main reason for the lack of interaction between stakeholders in the development and implementation of strategies for the development of municipalities is the vertical structure of municipal administrations, aimed at the implementation of orders "from above", and in conflict with the possibility of maximum involvement of stakeholders. The classification of forms of interaction of local governments, state authorities and independent public structures in the development and implementation of the strategy of municipalities is given.*

***Key words****: strategy of municipal formation, forms of interaction of stakeholders.*

**Authors**

Leonov Sergey Nikolaevich (Russia, Khabarovsk) - doctor of Economics, Professor, Chief Researcher, Economic Research Institute FEB, Professor of the Department of the Far Eastern Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration, 153 Tikhookeanskaya St., 660042, Khabarovsk, Russian Federation; Leonov@ecrin.ru

Barabash Evgeniya Sergeevna (Russia, Khabarovsk) -candidate of economic Sciences, head of the Department of Regional Economics and Management of the Pacific Higher School of Economics and Management, 55 Turgeneva St., 660000, Khabarovsk, Russian Federation, e-mail: [jane\_barabash@mail.ru](mailto:jane_barabash@mail.ru)

**REFERENCES**

1. Federal law of the Russian Federation of 28 June 2014 N 172-FZ "On strategic planning in the Russian Federation" (In Russ.)

2. Resolution of the Government of the Russian Federation of August 20, 2015 No. 870 "On the content, content, procedure for the development and approval of the spatial development strategy of the Russian Federation, as well as on the procedure for monitoring and control of its implementation» (In Russ.)

3. Puzanov A., Popov R., Lantsev D. Methodical recommendations on optimization of strategic planning at the municipal level. M. : Institute of Economics of the city, 2015, 32 p. (In Russ.)

4. Barabash E. S., Leonov S. N. Intermunicipal Cooperation: the Potential and Implementation Mechanism. – Khabarovsk : Khabarovsk State Academy of Economics and law, 2013, 188 p. (In Russ.)

5. Presentation version of the Strategy of integrated development of Samara until 2025(<http://www.socmech.ru/files/library/reports/docs/001_Strategija_kompleksnogo_razvitija_Samary_do_2025_goda_2014.pdf>) (In Russ.)

6. Basics of development strategies (<http://www.urbeks.ru/publications/37/osnovy-upravleniya-realizatsiei-strategii-razvitiya>) (In Russ.)

7. Afanasiev, R. S., Bogdanov, L. N., Gulidov R. V., Leonov S. N. "Model" Budgets: Implications for the Subjects of the Russian Federation. *Prostranstvennaya Economika = Spatial Economics,* 2019, no.1, pp.132-156. DOI: 10.14530/se.2019.1.132-156 (In Russ.).

8. On the development Strategy of the city of Cheboksary for the period till 2020 with the perspective of the agglomeration of the city Cheboksary - Novocheboksarsk - the Mariinsky Posad district - Morgaushskiy rayon - Tsivilsk district - Cheboksary district : decision of the Cheboksary city Meeting of deputies of the Chuvash Republic of October 27, 2009 N 1447 (http://base.garant.ru/17682499) (In Russ.)