
МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
*по разработке органами местного самоуправления
стратегий социально-экономического развития
городских округов и муниципальных районов
Красноярского края на период до 2030 года*

Красноярск 2015

СОДЕРЖАНИЕ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ	3
2. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	3
2.1. ПЛАН ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	4
2.2. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ, КОРРЕКТИРОВКИ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГА И КОНТРОЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	5
2.3. СИСТЕМА ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ	6
3. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	8
3.1. ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП	8
3.2. ЭТАП ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ	10
3.3. ЭТАП СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ДИАГНОСТИКИ	24
3.4. ЭТАП ПРОЕКТИРОВАНИЯ	37
3.4.1 ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА ПРОЕКТИРОВАНИЯ	37
3.4.2 СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛОВ СТРАТЕГИИ (раздел в работе)	38
3.4.3 СБОРКА ДОКУМЕНТА	39
3.5. ЭТАП ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТА СТРАТЕГИИ	40
3.6. ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОГЛАСОВАННОСТИ ПРОЕКТА СТРАТЕГИИ С ДОКУМЕНТАМИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КРАЯ (раздел в работе)	46
3.7. ЭТАП УТВЕРЖДЕНИЯ СТРАТЕГИИ	46
Приложение 1. Рекомендации по содержанию резюме Стратегии	47

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Настоящие Методические рекомендации по разработке органами местного самоуправления стратегий социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Красноярского края (далее - Методические рекомендации) разработаны с целью методического обеспечения процесса формирования на территории Красноярского края системы документов стратегического планирования в рамках целеполагания, обеспечения согласованности долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований с приоритетами социально-экономической политики, долгосрочными целями и задачами социально-экономического развития Красноярского края.

Основные подходы, принятые при разработке данных Методических рекомендаций, определяет Федеральный закон 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Основанием для разработки Методических рекомендаций является распоряжение Губернатора Красноярского края от 13.02.2015 №44-рг «О разработке Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года».

ТЕРМИНОЛОГИЯ:

Стратегия социально-экономического развития городского округа (муниципального района) (далее - Стратегия) - документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период (ст. 3 Федерального Закона № 172-ФЗ).

Стратегия - документ видения желаемого будущего муниципального образования и путей достижения этого будущего, определяющий перспективы развития в наиболее важных, приоритетных для муниципального образования областях в целях повышения конкурентоспособности и развития экономики и социальной сферы.

2. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

(далее – Федеральный Закон № 172-ФЗ)

До 1 января 2015 года	До 1 января 2016 года	До 1 января 2017 года:
<ul style="list-style-type: none"> 1. Первый этап Разработка плана подготовки документов стратегического планирования муниципального образования, содержащего сроки разработки и утверждения (одобрения) документов стратегического планирования. 	<ul style="list-style-type: none"> 2. Второй этап Разработка муниципальных правовых актов, определяющих порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования 	<ul style="list-style-type: none"> 3. Третий этап Разработка документов стратегического планирования, приведение действующих документов стратегического планирования в соответствие с Федеральным Законом № 172-ФЗ

Рисунок 1. Этапы реализации Федерального Закона № 172-ФЗ

2.1. ПЛАН ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Содержание Плана подготовки документов стратегического планирования

План подготовки документов стратегического планирования в обязательном порядке содержит сроки разработки и утверждения документов стратегического планирования муниципального образования с определением ответственного исполнителя.

Документ стратегического планирования	Срок разработки	Срок утверждения
Стратегия социально-экономического развития муниципального образования	01.04.2016	01.01.2017
План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования	2 полугодие 2016 года	01.01.2017
Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период. Разрабатывается на период не менее 3 лет (ст.173 БК РФ)	В соответствии с требованиями Бюджетного Кодекса РФ, муниципальными правовыми актами о порядке разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период.	
Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период. Разрабатывается каждые 3 года на 6 и более лет (ст.173 БК РФ)	В обязательном порядке – в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о формировании бюджетного прогноза на долгосрочный период в соответствии с требованиями Бюджетного Кодекса РФ.	
Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период. Разрабатывается каждые 3 года на 6 и более лет (ст. 170.1 БК РФ)	В случае принятия представительным органом муниципального образования решения о формировании бюджетного прогноза на долгосрочный период в соответствии с требованиями Бюджетного Кодекса РФ (внесение изменений в нормативно-правовой акт представительного органа муниципального образования об утверждении Положения о бюджетном процессе).	
Муниципальные программы	В соответствии с требованиями Бюджетного Кодекса РФ, муниципальными правовыми актами о порядке формирования муниципальных программ, внесении изменений в муниципальные программы.	

План подготовки документов стратегического планирования может содержать:

➤ сроки разработки и утверждения муниципальных правовых актов, определяющих порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования муниципального образования;

- основные этапы разработки документов стратегического планирования, включая разработку стратегии социально-экономического развития;
- сроки разработки и утверждения муниципальных правовых актов по внесению изменений в нормативные правовые и правовые акты муниципального образования, подлежащие корректировке (отмене) в целях приведения нормативной правовой базы в соответствие с законодательством о стратегическом планировании;
- сроки разработки и утверждения муниципальных правовых актов по внесению изменений в градостроительную документацию муниципального образования на основе утвержденной стратегии социально-экономического развития муниципального образования (в случае необходимости).

Существующая практика разработки Плана подготовки документов стратегического планирования муниципального образования

- Постановление администрация города Каменска-Уральского от 8 декабря 2014 г. №1660 «Об утверждении плана подготовки документов стратегического планирования муниципального образования город Каменск-Уральский в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
- Решение Рязанской городской Думы от 25 декабря 2014 г. № 450-П «Об утверждении плана мероприятий по подготовке документов стратегического планирования города Рязани, предусмотренных Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
- Распоряжение администрация Шелеховского муниципального района от 31 декабря 2014 г. № 211-ра «Об утверждении плана подготовки документов стратегического Планирования Шелеховского района»
- Постановление администрации Бердюжского муниципального района Тюменской области от 29 декабря 2014 г. № 936 «Об утверждении плана подготовки документов стратегического планирования»
- Постановление администрация Миасского городского округа Челябинской области от 19 февраля 2015 г. № 1112 «Об утверждении Плана подготовки документов стратегического планирования Миасского городского округа»

2.2. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ, КОРРЕКТИРОВКИ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГА И КОНТРОЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Муниципальные правовые акты, обязательные для разработки и утверждения

- Постановление местной администрации об утверждении порядка разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования (ст. 40, 42, 47 Федерального Закона №172-ФЗ)
- Постановление местной администрации об утверждении порядка разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования (ст. 40, 42, 47 Федерального Закона №172-ФЗ).
- Допускается принятие отдельных постановлений местной администрации об утверждении порядка осуществления мониторинга и контроля реализации

вышеуказанных документов стратегического планирования муниципального образования.

Муниципальные правовые акты, рекомендуемые для разработки и утверждения

➤ Распоряжение местной администрации об утверждении плана подготовки документов стратегического планирования муниципального образования

➤ Правовой акт местной администрации о создании рабочей группы по разработке Стратегии социально-экономического развития муниципального образования (или внесение изменений в действующий муниципальный правовой акт о наделении действующего Координационного (Программного, Инвестиционного, иного) Совета полномочиями по разработке Стратегии).

В случае принятия представительным органом муниципального образования решения о формировании бюджетного прогноза на долгосрочный период:

➤ Постановление местной администрации об утверждении порядка разработки и утверждения, периода действия, требований к составу и содержанию бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период (ст. 170.1 БК РФ)

➤ Постановление местной администрации об утверждении порядка разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период (ст.173 БК РФ).

Также необходимо внесение изменений в действующие нормативные правовые и правовые акты муниципального образования, подлежащие корректировке (отмене) в целях приведения нормативной правовой базы в соответствие с законодательством о стратегическом планировании.

2.3. СИСТЕМА ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципальных районов и городских округов Красноярского края, относятся:

1) документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания, – стратегия социально-экономического развития муниципального образования;

2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся:

а) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

б) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;

3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся:

а) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

б) муниципальные программы;

в) схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы городских округов.

Взаимосвязь документов стратегического планирования муниципального и регионального уровней представлена на рисунке 2.

Рисунок 2. Система документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней



3. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

3.1. ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП

Создание рабочей группы (совета)

Вариант 1	Вариант 2
<ul style="list-style-type: none"> • Принятие Главой муниципального образования (главой местной администрации) муниципального правового акта о создании рабочей группы по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования 	<ul style="list-style-type: none"> • Внесение изменений в действующий муниципальный правовой акт о наделении действующего Координационного (Программного, Инвестиционного, иного) Совета полномочиями по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Рисунок 3. Варианты создания рабочей группы

В состав рабочей группы (совета) рекомендуется включить:

- представителей администрации муниципального образования;
- депутатов представительного органа муниципального образования;
- представителей органов местного самоуправления городских (сельских) поселений муниципальных районов;
- представителей объединений профсоюзов и работодателей;
- представителей общественных, научных, образовательных и иных организации.

Возможно включение в состав рабочей группы руководителей наиболее значимых хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования.

Задачи рабочей группы (совета):

- координация процесса разработки проекта Стратегии социально-экономического развития муниципального образования, проекта плана мероприятий по реализации Стратегии;
- выработка предложений и рекомендаций по вопросам социально-экономического развития муниципального образования для включения в проект Стратегии социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации Стратегии;
- экспертная оценка реализуемости проектов, программ, анализ целесообразности использования механизмов государственно-частного партнерства, иных инструментов привлечения инвестиций в целях социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период;
- определение форм, порядка и сроков общественного обсуждения проекта Стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по реализации Стратегии, обеспечение внесения

вышеуказанных проектов документов стратегического планирования на общественное обсуждение;

➤ рассмотрение замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования, координация процесса доработки проектов с учетом замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения.

Для решения поставленных задач рабочая группа вправе привлекать к работе руководителей и специалистов органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, руководителей (собственников) действующих на данной территории предприятий и организаций, представителей общественных, научных и иных организаций.

Организация деятельности рабочей группы (совета)

Определение ответственного разработчика проекта Стратегии

- Ответственный разработчик назначается из лиц, входящих в состав рабочей группы.
- Ответственный разработчик организует взаимодействие участников процесса разработки Стратегии.
- К разработке Стратегии могут привлекаться, в том числе на договорной основе, внешние организации: представители вузов, НИИ, консалтинговых агентств и т.п., имеющие опыт разработки программно-целевых документов СЭР и требуемый уровень квалификации. При необходимости может быть организовано проведение конкурса на право разработки проекта Стратегии. Финансирование работ по разработке проекта Стратегии осуществляется за счет собственных средств муниципального образования.

Проведение подготовительных и согласительных процедур

- Обнародование в средствах массовой информации решения о разработке Стратегии.
- Обсуждение рабочей группой основных подходов по разработке Стратегии, распределение обязанностей по подготовке проекта Стратегии.
- Формирование технического задания на разработку проекта Стратегии (осуществляется ответственным разработчиком), согласование проекта технического задания с рабочей группой.

Формирование плана-графика работ по разработке Стратегии

- Ответственный разработчик разрабатывает план-график работы над проектом Стратегии с указанием этапов, календарных сроков и ответственных исполнителей.
- План-график должен соответствовать срокам, установленным в плане подготовки документов стратегического планирования муниципального образования.

Рисунок 4. Схема организации деятельности рабочей группы

3.2. ЭТАП ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ

ТЕРМИНОЛОГИЯ: **цель социально-экономического развития** – состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями (ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 №172-ФЗ).

Таким образом, ЦЕЛЬ должна быть, как минимум, **измерима** и **достижима** за 15 лет.

Иные определения:

- **«Цель** - желание, стремление, намерение, чего кто силится достигнуть. **Цель** есть начало или корень дела, побуждение; за ним идет средство, способ, а вершит дело цель, достижение ее» (Толковый словарь живого великорусского языка В.И. Даля).
- **«Цель** есть представление, которое человек стремится осуществить» (Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона).
- **«Цель** - осознанный образ предвосхищаемого результата, на достижение которого направлено действие человека» (А.Г. Асмолов, «Психология личности»).

Требования, предъявляемые к ЦЕЛИ

Осознанных образов будущего, на достижение которого направлено действие группы людей, являющихся жителями муниципального образования, может быть несколько. При определенных обстоятельствах установки, ориентиры, приоритеты разных групп субъектов могут существенно отличаться и даже противоречить друг другу. В связи с этим возникает вопрос:

Сколько целей социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочную перспективу может быть выбрано в качестве стратегических ориентиров?

Каких-либо ограничений нормативными документами не установлено. Но как только декларируется сразу несколько целей, пути поиска решений затрудняются, особенно если эти цели плохо согласуются или даже исключают друг друга. В таком случае будет разумно структурировать эти цели, и построить их иерархию.

В муниципальной стратегии социально-экономического развития рекомендуется ограничиться не более чем тремя целями, каждая из которых должна быть «разбита» на ряд подцелей (менее значимых целей, достижение которых, будет способствовать достижению «материнской» цели). При этом для каждой сферы социально-экономической жизни муниципального образования имеет смысл ограничиться одной целью, подкрепленной рядом задач, которые в формате муниципальных программ (т.е. в границах среднесрочного периода) примут статус среднесрочных целей.

Идеальный случай, когда в ходе общественного обсуждения достигается согласие о выборе одной СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЦЕЛИ. Как правило, это становится возможным, если территория имеет четкое понимание своей роли и места в социально-экономической жизни региона. То есть имеет понятную, яркую, краткую МИССИЮ.

Какими критериями надо руководствоваться при выборе ЦЕЛИ?

1. **ЦЕЛЬ** должна быть конкретной. Это значит, что использовать формулировки, похожие на «повышение качества жизни», «развитие транспортной системы (образования, культуры, ...)» не рекомендуется. Цель должна быть четкой, конкретной. Если в цели есть слова «больше», «раньше» и т.д., обязательно указать, на сколько (рублей, единиц, процентов и т.д.). Степень «прозрачности» цели определяется однозначностью восприятия ее всеми лицами, на которых достижение этой цели должно оказать какое-то влияние, а также лицами, которые должны участвовать в процессе достижения цели.

Когда цели конкретны, то они говорят каждому участнику о многом:

- что именно от него ждут (жители, руководство, инвесторы и предприниматели); когда (он должен сделать, выполнить, создать); сколько (времени, усилий, денег это потребует).

Примеры «неконкретной» и «конкретной» ЦЕЛИ:

«Создание условий для стабильного развития района и повышение уровня жизни населения» (г.Назарово);

«Улучшение условий жизни населения к 2030 году в 2 раза» (Иланский район);

«Превращение района в динамично развивающийся, инновационно-активный, конкурентоспособный, комфортный для проживания, экологически благополучный район» (Минусинский район).

➤ **Чем конкретнее цель, тем точнее регулируется деятельность.**

2. **ЦЕЛЬ** должна быть измеримой. Это значит, что желательно непосредственно в формулировке самой цели должны быть указания на положительную динамику какого-либо интегрального показателя, позволяющего измерить степень достижения поставленной ЦЕЛИ. При этом показателей, позволяющих оценить, насколько ЦЕЛЬ достигнута, может быть несколько, но в самой ЦЕЛИ найти отражение должен только один, самый значимый. Все остальные будут приведены в разделе, содержащем перечень показателей достижения целей социально-экономического развития муниципального образования.

Некоторые цели очень сложно (или невозможно в принципе) измерить. Например, *создание благоприятных условий для активизации инвестиционной деятельности в городе/районе*. Для разных видов бизнеса часто требуются различающиеся условия: деятельность, требующая лицензирования; производство и реализация подакцизных товаров; сетевая торговля и развозная торговля и т.д. В таких случаях необходимо сформулировать набор качественных характеристик, наличие которых в совокупности подтвердит, что ЦЕЛЬ достигнута. В нашем примере это могут быть (предлагаемый набор не является рекомендацией, он может меняться в зависимости от специфики территории):

- 1) *наличие центров поддержки малого предпринимательства;*
- 2) *прозрачная система отбора инвестиционных проектов субъектов малого предпринимательства для предоставления финансовой поддержки;*
- 3) *распространение практики общественной оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных актов;*
- 4) *предоставление субъектам малого предпринимательства информации об имеющихся площадках для организации и развития бизнеса;*

5) *изучение потребности в кадрах и формирование плана подготовки кадров для субъектов малого предпринимательства.*

При этом каждая из приведенных здесь качественных характеристик может быть переведена в количественный формат. Так:

1) *«охват субъектов малого предпринимательства услугами центра поддержки малого предпринимательства, в %»* или *«количество удовлетворенных обращений субъектов малого предпринимательства в центр поддержки малого предпринимательства, ед.»*;

2) *«доля участников процесса, принимающих решение об отборе инвестиционных проектов субъектов малого предпринимательства для предоставления финансовой поддержки, не являющихся сотрудниками органов местного самоуправления и бюджетных организаций, учреждений, %»* или *«количество поступивших от субъектов малого предпринимательства, органов контроля и надзора замечаний к процедуре отбора инвестиционных проектов субъектов малого предпринимательства для предоставления финансовой поддержки, ед.»*;

3) *«доля нормативно-правовых актов муниципального образования, принятых с соблюдением процедуры оценки регулирующего воздействия, %»* или *«количество полученных по процедуре оценки регулирующего воздействия откликов в среднем на один принятый за период нормативно-правовой акт муниципального образования, ед.»*;

4) *«количество сообщений в публичных источниках информации об имеющихся площадках для организации и развития бизнеса в расчете на одну предлагаемую для развития бизнеса площадку в год, ед.»* или *«количество обращений субъектов малого предпринимательства по организации / развитию бизнеса на предлагаемых муниципальным образованием площадках в установленные сроки после размещения сообщения в средствах массовой информации, ед.»*;

5) *«количество удовлетворенных заявок субъектов малого предпринимательства в кадрах, ед. или % от перечня вакансий, включенных в план подготовки кадров для субъектов малого предпринимательства».*

Примеры конкретной измеримой цели:

«Повышение конкурентоспособности и обеспечение устойчивого роста сельскохозяйственного производства, выражающегося в увеличении объема произведенных товаров, выполненных работ и услуг собственными силами к 2015 году на 35,5%, к 2020 году – на 79%» (Новосёловский район);

«Повышение качества жизни населения района, включая увеличение реальных денежных доходов населения не менее, чем на 177%» (Балахтинский район).

➤ **Цели, которые одновременно и конкретны, и трудны, обуславливают наилучшую деятельность, направленную на их достижение.**

3. ЦЕЛЬ должна быть достижимая. Это означает, что, хотя бы в теории, в отдаленной перспективе должны иметься в наличии возможности, ресурсы для ее достижения. Вероятность же обладания всеми необходимыми ресурсами (людскими, интеллектуальными, трудовыми, финансово-инвестиционными, земельными, сырьевыми, энергетическими и т.п.) должна быть достаточно высокой, не менее 70%. При этом очень важно корректно оценить способность получить в постоянное или временное пользование внешние ресурсы. Если выбранная цель будет легко достижимой, то она утратит свою мотивационную функцию в силу простоты, доступности. Если же цель будет чрезвычайно трудно достижимой, то и исполнители, и население территории просто начнут ее игнорировать, как утопию.

Примеры недостижимой и достижимой цели:

«Повышение качества жизни населения поселка путем развития его экономики, инвестиций в объекты социально-культурной сферы, поддержки действующих

предприятий и организаций» (ЗАТО п.Солнечный);

«Создание условий для развития золотодобычи путем развития транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры и создание условий для повышения комфортности жизнедеятельности населения Северо-Енисейского района» (адекватная потенциалу территории цель, хотя и не содержит количественных оценок, которые могут быть раскрыты в разделе, содержащем показатели результативности).

➤ **Чем труднее поставленная цель, тем значительнее чувство достигнутого.**

4. ЦЕЛЬ должна быть согласованной. То есть - уместной, полезной, реалистичной, должна вписываться в экономическую ситуацию муниципального образования, региона, страны и не нарушать баланс с другими целями и приоритетами.

Это не означает, что цель не должна быть амбициозной, как раз наоборот. Если цель не является реалистичной во временном интервале до 2030 года, его надо разбить (декомпозиция) на несколько реалистичных целей. Также ЦЕЛЬ должна согласовываться с другими целями, не противоречить им. Ставя цель «увеличение реальных денежных доходов населения на 177%», необходимо принимать во внимание интерес инвесторов к территории, их планы по созданию высокотехнологичных, а значит, и высокооплачиваемых рабочих мест, миграционные тенденции, продолжительность жизни, политику в сфере оплаты труда и пенсионного обеспечения и многое другое.

При определении цели для стратегии социально-экономического развития муниципального образования необходимо, чтобы она была в какой-то мере увязана с приоритетами, целями социально-экономического развития края. Это один из принципов обеспечения согласованности и преемственности документов долгосрочного планирования на разных уровнях.

Примеры несогласованной и согласованной цели:

«Создать образ жизни, мысли и действия, формирующий Человека – творца, гармоничного с природой, обществом, прогрессом» (Манский район. Цель благая, но очень амбициозная, не подкреплённая ни настоящими, ни будущими ресурсами.).

«Создание условий для роста объемов переработки продукции сельского хозяйства и устойчивого функционирования предприятий сельского хозяйства на территории Ужурского района» (цель согласованная, так как базируется на реальном ресурсном потенциале, вписывается в систему региональных приоритетов, соответствует планам развития сельскохозяйственных организаций).

➤ **Постановка цели приносит наибольшую пользу, когда присутствует обратная связь, указывающая на продвижение к цели.**

5. ЦЕЛЬ должна быть определенной во времени. Должны быть четко поставлены сроки достижения цели. Без сроков конкретной цели нет.

Безусловно, стратегия социально-экономического развития пишется на период до 2030 года. Но некоторые из долгосрочных целей могут быть достигнуты и ранее. В таком случае необходимо указать этот период, год, дату.

Цели как поезд, должны иметь время отправления, время прибытия и четко установленную продолжительность движения, равно как и выполнения. Такое временное ограничение помогает сосредоточиться на достижении цели в установленный срок или даже раньше. Цели, не имеющие крайних сроков или временного графика, часто уязвимы для повседневных кризисов (аварии, наводнения, пожары, банкротство предприятий и т.п.).

➤ **Цели стимулируют планирование.**

Последовательность этапов целеполагания

Процесс целеполагания – это последовательность взаимоувязанных действий по выбору ЦЕЛИ.

Рекомендуется подход, основанный на так называемой «стратегической диагностике».

С чего начать процесс целеполагания?

Стратегия социально-экономического развития должна содержать оценку текущей социально-экономической ситуации (п.7 ст.16 Федерального закона №172-ФЗ).

Важно! Оценка текущей ситуации ни в коей мере не должна быть подменена статистическим анализом социально-экономического положения муниципального образования в ретроспективе (один год, три года, пять лет или больше). Ретроспективный анализ, даже с использованием математических инструментов исследования, не позволит увидеть образ будущего и оценить его реалистичность.

Оценка текущей ситуации должна базироваться на анализе таких факторов внешнего окружения, как: политико-правовые, экономические, социальные, технологические, экологические. А также на анализе внутренних факторов: конкуренция за ресурсы с другими муниципалитетами; демография; элементы формирования и развития человеческого капитала; сырьевой потенциал; система управления и профессионализм управленческих кадров; финансовые ресурсы; открытость власти; лояльность жителей и их вовлеченность в управление территорией; транспортная доступность; уникальность.

ТЕРМИНОЛОГИЯ: **внешнее окружение** – силы, факторы, явления, риски, прогнозы, действующие за границами Красноярского края (регионы Сибирского Федерального округа, иные регионы России, ближнее и дальнее зарубежье).

Поэтому здесь используется термин *«стратегическая диагностика»*, как совокупность методов анализа и выявления возможностей и потенциалов, рисков и угроз, преимуществ и отставаний по сравнению с другими муниципальными образованиями края, в некоторых случаях – с другими регионами России.

Людам, представляющим собой разные по статусу, по роду занятий, по интересам, по кругозору и т.п. группы населения одного и того же города или района, свойственны «свои» представления о том месте, где они живут, работают, учатся, отдыхают. И эти представления порой кардинально отличаются. Что не способствует выработке не то что единой стратегии, но вообще какого-либо решения.

Поэтому перед тем, как перейти непосредственно к процессу написания проекта Стратегии муниципального образования, важно сверить «координаты», т.е. сложившиеся к настоящему времени представления (а, может быть, и мифы) о настоящем и будущем территории. Единственно эффективный способ – проговаривать разные позиции, точки зрения на общественных площадках. Не имеет смысла пытаться за один прием «убить сразу всех зайцев». Встречи должны быть

организованы и проведены в разных аудиториях, в разных целевых группах. Очевидно, что охватить таким специфическим обсуждением все население города или района не удастся, да этого и не надо делать. Важно выявить несколько (3 – 5) ключевых групп стейкхолдеров (личностей, компаний, формирующих общественное мнение, и способных оказать влияние на будущее территории), с которыми и проводить дальнейшую работу.



Рисунок 5. Этапы разработки стратегии: целеполагание

Возможные и наиболее вероятные категории целевых групп:

➤ руководители или топ-менеджеры крупных и средних (в масштабах соответствующего муниципального образования, а не только по критериям федерального закона от 24.07.2007 №209-ФЗ «О развитии малого предпринимательства в Российской

Федерации») предприятий;

- *представители общественных организаций, объединений (союз ветеранов, объединения по профессиональному принципу, патриотические и спортивные клубы и т.п.);*
- *руководители организаций бюджетной сферы (образование, медицина, физкультура и спорт);*
- *представители подразделений финансовых институтов, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования (банки, лизинговые компании, фонды, кредитные кооперативы);*
- *активная молодежь в возрасте от 15 до 30 лет;*
- *пенсионеры, сохранившие активную гражданскую позицию (очень важная категория для муниципальных районов);*
- *сотрудники органов местной власти (депутаты, муниципальные служащие разного ранга, разных департаментов, управлений, отделов, для муниципальных районов - главы сельских советов).*

Формат таких обсуждений должен предоставлять всем участникам высказываться свободно, но в рамках определенного регламента по времени и четкости изложения своих мыслей, предложений. При этом представители администрации должны стать не только активными участниками обсуждений, но и взять на себя функцию аккумулировать информацию для дальнейшей проработки и учета на следующих этапах разработки стратегии. Такими форматами являются деловая игра, мозговой штурм. При возможности целесообразно приглашать на роль модератора опытных в этой сфере людей.

Таким образом, первый шаг, который надо сделать для определения **СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЦЕЛИ** развития города или района на долгосрочную перспективу, это **анализ сложившихся в обществе представлений о территории**. В обычной практике стратегического планирования данный этап игнорируется, ведь когда разработкой стратегии занимается команда единомышленников, то все разногласия снимаются в процессе. В случае же разработки стратегии развития муниципального образования трудно добиться полного понимания и следования какому-то одному курсу – слишком много заинтересованных сторон.

Поэтому настоятельно рекомендуется не умалять значения **ЭТАПА АНАЛИЗА ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ТЕРРИТОРИИ**. В итоге органы местного самоуправления получают следующие результаты:

- *полная картина распространённых представлений о будущем территории, понимание существующих противоречий и единомыслия разных целевых групп;*
- *систематизация мнений, представлений, заблуждений;*
- *выбор перспектив, получающих у населения наибольший отклик, для последующего изучения;*
- *лояльность общественности к выбранным впоследствии местной властью стратегии социально-экономического развития города или района, предотвращение массового накала напряженности среди жителей из-за кулуарно принятых решений.*

ТЕРМИНОЛОГИЯ: **стратегическая альтернатива** – один из образов будущего территории.

Многие СТРАТЕГИЧЕСКИЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ выявляются, как правило, уже на этапе анализа имеющихся представлений о территории. Более того, зачастую перспективы развития очевидны. Другой вопрос, насколько обоснованная и целесообразна эта очевидность с учетом будущего влияния множества внешних факторов.

Примеры «очевидных» стратегических альтернатив для муниципальных образований Красноярского края:

Курагинский район – центр рудной промышленности;

Богучанский и Кежемский районы – эффективное использование лесных ресурсов и организация глубокой переработки;

Назаровский и Ужурский районы – житница края.

Каждая из выявленных стратегических альтернатив должна пройти процедуру обсуждения. При этом состав участников может быть и изменен по сравнению с предыдущим этапом. Здесь важно услышать мнение экспертов, которых можно пригласить к сотрудничеству. Не менее важно, чтобы их мнение было услышано и общественностью: «взгляд со стороны» позволяет избежать в будущем многих досадных ошибок.

Выбрав 2-3 наиболее перспективных стратегических альтернативы (под «перспективными» в данном случае имеется в виду – обеспечивающие наибольший рост уровня и качества жизни населения, а, значит, и экономики территории; на данном этапе определяется оценочно), проранжировав их, можно переходить к третьему этапу – ФОРМУЛИРОВАНИЕ МИССИИ.

Что такое миссия территории и как ее определить?

ТЕРМИНОЛОГИЯ: **миссия** – это основная общая цель организации — четко выраженная причина ее существования. Цели вырабатываются для осуществления этой миссии» (Майкл Мескон, Майкл Альберт, Франклин Хедоури)

Разные учёные давали различные формулировки миссии.

«Миссия — смысл существования компании с позиции удовлетворения потребностей клиентов, реализации конкурентных преимуществ, мотивации сотрудников фирмы».

«Миссия — это философия и предназначение, смысл существования организации» (Виханский О. С.).

Каждое из приведенных выше определений трактует миссию организации. Чем же миссия территории отличается от миссии организации? И отличается ли в принципе?

Вполне обоснованно можно предположить, что каких-либо радикальных отличий нет. И эта аксиома получит дополнительное подтверждение, если ознакомиться с миссией компании Matsushita, которую Коносуке Мацусита определял как борьбу с бедностью общества и повышение его благосостояния: «Миссия промышленного предприятия должна состоять в преодолении бедности, в избавлении от страданий общества в целом, в том, чтобы сделать людей богатыми».

Вопросы, на которые должна отвечать «Миссия»

Организации	Территории
Что мы делаем?	Какую ценность мы создаем?
Для кого мы это делаем?	Для кого мы эту ценность создаем?
Чем мы отличаемся от конкурентов?	Чем мы отличаемся от других территорий?
Практическое применение «Миссии»	
Организации	Территории
Ограничение стратегического выбора	Ограничение (иногда – выявление хотя бы одной) стратегических альтернатив
Фокусировка приоритетов развития бизнеса	Фокусировка приоритетов развития территории
Формирование стандартов работы	Разработка новых и корректировка действующих регламентов, порядков, процедур
Мотивация персонала	Введение механизмов стимулирования стейкхолдеров, в которых территория заинтересована
Повышение лояльности персонала	Повышение лояльности жителей, социальная стабилизация
Рыночное позиционирование компании и/или продукта	Интеграция муниципального образования в общеэкономические процессы, позиционирование на макете стратегической ситуации в крае

Частота определения миссии территории. Миссия представляет собой нечто достаточно стабильное. Поэтому рекомендуется в течение периода действия стратегии не подвергать ее существенным изменениям. Лучше потратить чуть больше времени на этапе определения, формулирования и согласования с общественностью.

Как следует из определения МИССИИ, она является сама по себе глобальной целью. Но формулировать ее надо не в форме неопределенного глагола (создать, обеспечить, развивать), или начиная с существительного, производного от глагола (становление, развитие, создание), а как состоявшийся факт, как данность.

Примеры:

Неправильно	Правильно
<i>Становление</i> муниципального образования, комфортного для жизни и отдыха человека, всестороннего развития детей. (п.Кедровый)	Енисейск – город, комфортный для отдыха гостей, благоприятный для работы и проживания жителей.
<i>Обеспечение</i> устойчивого экономического роста на основе диверсификации, повышения качества жизни населения города Шарыпово.	Город Канск - центр социально-экономического развития зоны Нижнего Приангарья и Восточного региона Красноярского края.
<i>Выступить</i> центром инновационного развития Красноярского края, обеспечивая технологическое глобальное первенство России в аэрокосмическом секторе и в	Богучанский район - транспортный узел и центр промышленной переработки природных ресурсов Нижнего Приангарья.

Неправильно	Правильно
области ядерных технологий. (ЗАТО г.Железногорск)	
<i>Развитие</i> промышленной индустрии, основанное на глубокой переработке лесных, биологических и минерально-сырьевых ресурсов, а также повышение качества жизни населения. (Енисейский район)	Большеулуйский район - Нефтеперерабатывающий центр края.
<i>Содействие</i> превращению <i>Мотыгинского</i> района в процветающий и удобный для жителей район горнодобывающей и лесной промышленности, с растущей экономикой, обеспечивающей постоянное развитие социальной сферы и сферы проживания.	Назаровский район - хлебная столица Красноярского края и аграрный центр Западной группы районов Красноярского края.

На этапе ФОРМУЛИРОВАНИЯ МИССИИ города или района важно достичь ее однозначного понимания всеми заинтересованными участниками (жители, предприниматели, потенциальные и настоящие инвесторы, работники бюджетных организаций, пенсионеры, молодежь и т.д.). О способах обеспечения общественного согласия и процедурах обсуждения см. раздел 3.5. Методических рекомендаций.

Этап СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ДИАГНОСТИКИ сложно отделить от этапа разработки/создания самой стратегии, так как именно в процессе проведения анализа уже рождаются стратегические цели, определяются возможные направления развития, выявляются риски и возможности. Подробнее о методах стратегической диагностики см. раздел 3.3. Методических рекомендаций.

Необходимо иметь в виду, что в контексте разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования именно с данного этапа начинается методичная, последовательная работа по оформлению документа, обоснованию выбора целей, приоритетов и т.п. Поэтому целесообразно привлекать к работе людей, способных анализировать, делать выводы, четко излагать мысли.

На этом же этапе необходимо также выполнить анализ результатов стратегической диагностики применительно к выбранным ранее стратегическим альтернативам. Как следует из приведенной выше схемы, вполне возможна ситуация, когда потребуются корректировка миссии территории, или даже изменение приоритетности стратегических альтернатив.

Корректность выбора стратегических альтернатив проверяется посредством одного из достаточно простых методов: **перекрестный анализ (cross-анализ)** ячеек матрицы SWOT, получившейся в ходе стратегической диагностики. Парно сравниваются элементы следующих пар ячеек:

➤ **сильные стороны – возможности:** попарное сравнение элементов данных квадрантов матрицы позволит определить точки прорыва, т.е. получить ответ на вопрос: «как с помощью сильных сторон территории использовать открывающиеся перед ней возможности?». Результат - альтернативы сохранения, укрепления и использования сильных сторон. Одна из таких альтернатив может превратиться в **стратегию лидерства**;

➤ **слабые стороны – возможности:** попарное сравнение элементов данных квадрантов матрицы позволит определить способы повышения конкурентоспособности путем выявления способов развития слабых сторон за счет

имеющихся у территории возможностей. Результат - альтернативы использования возможностей;

➤ **слабые стороны – угрозы:** в данном случае попарный сравнительный анализ позволит выявить и качественно оценить риски, с которыми может столкнуться территория, а именно – выделить те слабые стороны, негативное влияние которых будет усиливаться в дальнейшем за счет возникновения угроз. Результат - альтернативы ликвидации слабых сторон;

➤ **сильные стороны – угрозы:** анализ элементов, входящих в соответствующие квадранты, позволит выявить пути снижения возникающих в силу внешнего влияния рисков за счет использования сильных сторон (преимуществ) территории. Результат - альтернативы устранения угроз внешней среды.

Как следует из приведенной здесь схемы, стратегических альтернатив по каждой группе может быть несколько.



Рисунок 6. Механизм формирования стратегических альтернатив.

Далее осуществляется качественный анализ портфеля альтернатив на его соответствие следующим критериям:

- 1. Количество альтернативных стратегий и полнота портфеля:** необходимо определить, насколько исчерпывающим является список предлагаемых альтернатив, все ли варианты были учтены, какова вероятность того, что какие-то альтернативы остались незамеченными.
- 2. Независимость предлагаемых стратегий:** альтернативные варианты должны быть независимыми друг от друга и несводимыми друг к другу, в противном случае это нарушит принцип альтернативности.
- 3. Соответствие стратегий поставленным целям:** предлагаемые альтернативы должны быть четко направлены на достижение поставленных

целей. Стратегии, не ведущие к явному достижению сформулированных целей, не подходят.

Очередной шаг – выбор из всего набора стратегических альтернатив, удовлетворяющих указанным выше трем критериям, тех из них, которые характеризуются наибольшей вероятностью реализуемости и высокой эффективностью. Для определения таких стратегических альтернатив рекомендуется использовать матрицу:

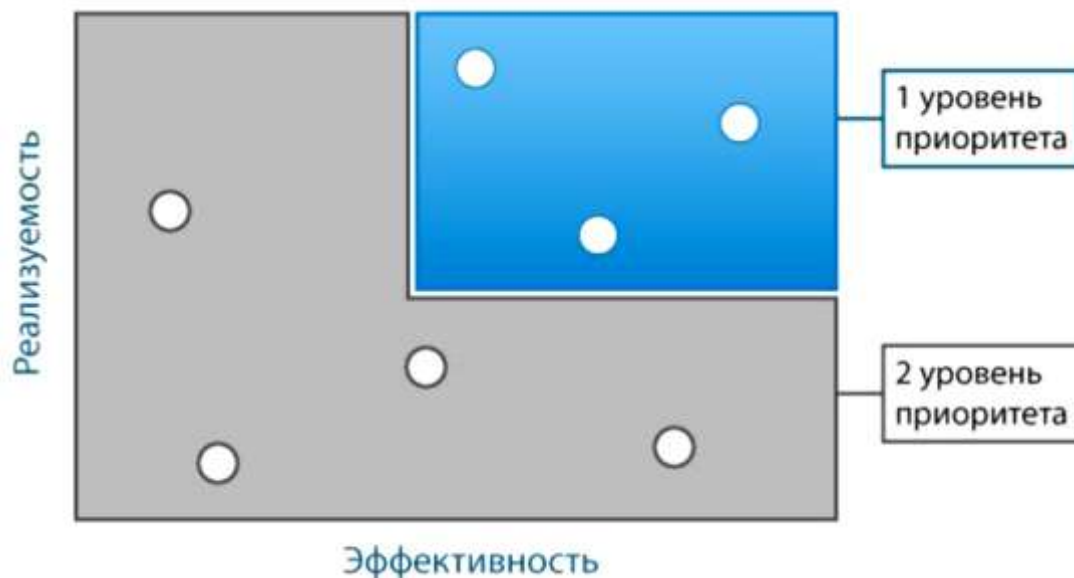


Рисунок 7. Построение матрицы "Эффективность - реализуемость".

Те варианты стратегических альтернатив, которые попадут в серое поле матрицы, рекомендуется отложить для более детальной проработки и на более позднее время. Те же варианты, которые окажутся в синем прямоугольнике матрицы, целесообразно рассматривать как основу для формулирования миссии и целей стратегического развития муниципального образования.

Итогом выполнения четвертого этапа процесса «Целеполагание» станет уточненный портфель стратегических альтернатив, готовый для отбора оптимальной стратегии. Портфель стратегических инициатив рекомендуется обсудить с экспертами, в том числе внешними: часто со стороны видна более полная картина, и у независимых консультантов «не замыленный», как говорится, взгляд.

О том, как выбирать и формулировать СТРАТЕГИЧЕСКУЮ ЦЕЛЬ, было рассказано выше.

Не менее важным этапом является следующий - ДЕКОМПОЗИЦИЯ ЦЕЛЕЙ, т.е. построение дерева целей. В результате этой работы удастся избежать дублирования или «белых пятен», а в последствии – поставить точные и конкретные задачи для достижения выбранных целей.

Построение ДЕРЕВА ЦЕЛЕЙ

ТЕРМИНОЛОГИЯ:

декомпозиция – разделение целого на части. Также декомпозиция — это научный метод, использующий структуру задачи и позволяющий заменить решение одной большой

задачи решением серии меньших задач, пусть и взаимосвязанных, но более простых. Позволяет рассматривать любую исследуемую систему как сложную, состоящую из отдельных взаимосвязанных подсистем, которые, в свою очередь, также могут быть расчленены на части;

дерево целей – структурированная, построенная по иерархическому принципу (распределенная по уровням, ранжированная) совокупность целей экономической системы, программы, плана, в которой выделены: генеральная цель ("вершина дерева"); подчиненные ей подцели первого, второго и последующего уровней ("ветви дерева"). Название "дерево целей" связано с тем, что схематически представленная совокупность распределенных по уровням целей напоминает по виду перевернутое дерево.

Принципы построения ДЕРЕВА ЦЕЛЕЙ:

- Простота дерева целей. Цели должны быть понятны тем, кто будет работать над их достижением, и тем, кто должен контролировать их достижение.
- Полнота дерева целей. Подцели должны полностью характеризовать цель верхнего уровня.
- Единый принцип для перехода с одного уровня декомпозиции на следующий (функциональный – по выполняемым функциям различными участниками процесса реализации стратегии; процессный – по этапам реализации стратегии; по предметным характеристикам (экономические, информационные, технологические, социальные и др.)).
- Цели одного уровня должны быть независимы — не содержать одна другую.
- Элементарность. Степень подробности описания целей нижнего уровня должна позволять организовать достижение целей. То есть цели должны быть доведены до понятных простых оперативных целей, достичь которых исполнители смогут за реальный промежуток времени.

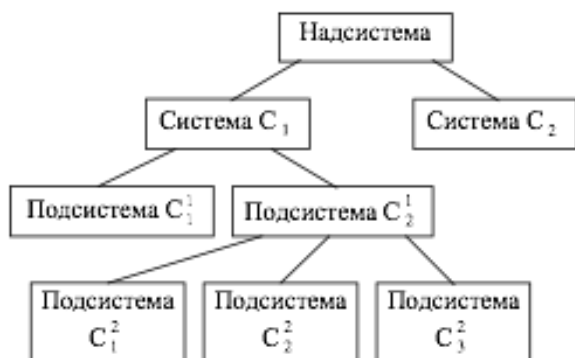


Рисунок 8. Пример - Иерархическая структура (блок-схема)



Рисунок 9. Пример - Граф структуры системы (И-дерево)

Дерево целей социально-экономического развития территории

(образец структуры и примеры возможных целей)

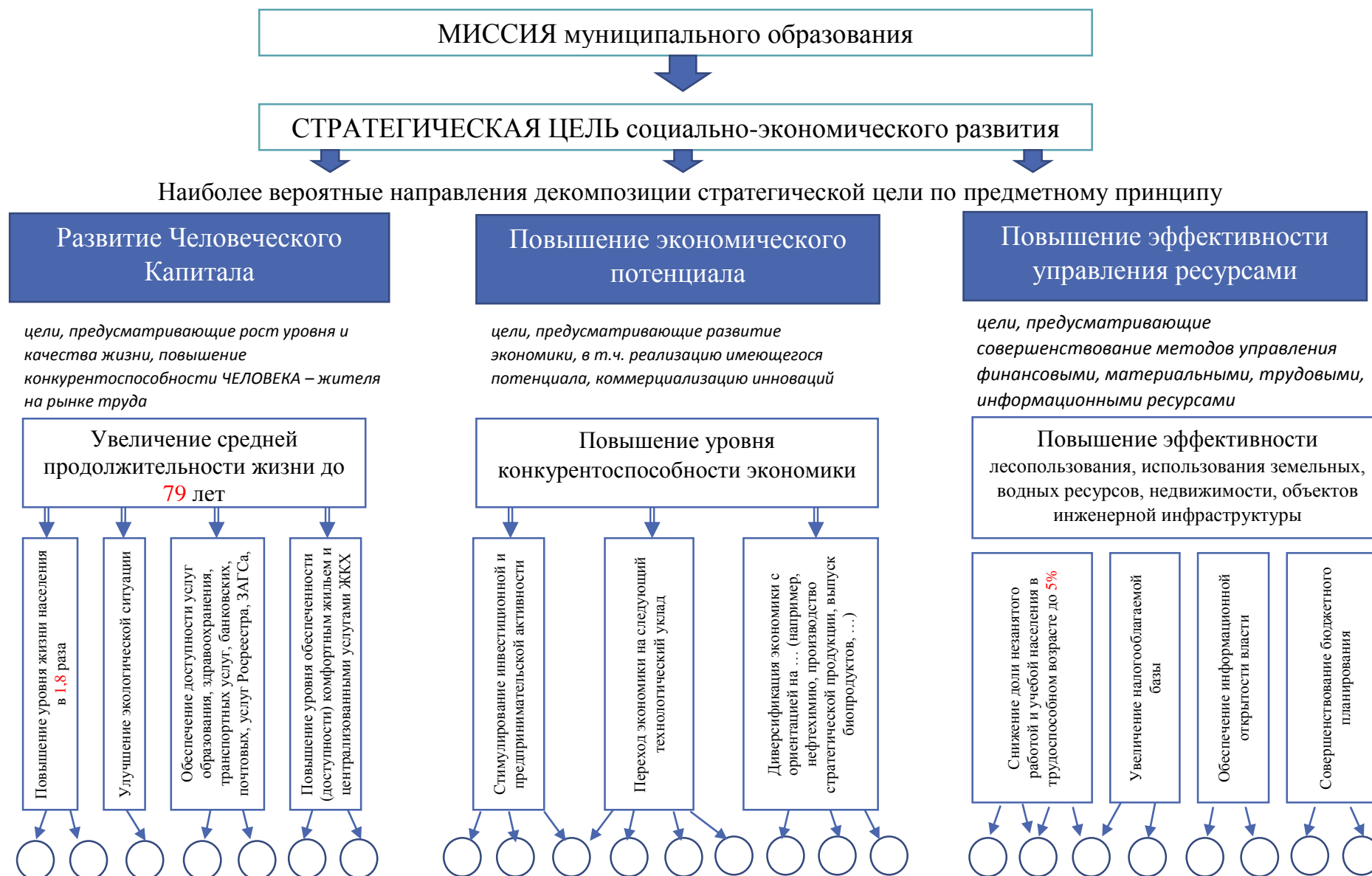


Рисунок 10. Дерево целей социально-экономического развития территории

Поскольку каждая цель должна быть не только конкретна, но и измерима, то большое внимание рекомендуется уделить **ВЫБОРУ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДОСТИЖЕНИЯ ПОСТАВЛЕННЫХ ЦЕЛЕЙ**. При этом ключевые показатели должны совпадать с теми, которые прописаны в документах федерального и регионального уровней. Это обеспечит сопоставимость и согласованность документов разного уровня. Очевидно, что значения показателей (целевых ориентиров) должны демонстрировать положительную динамику к 2030 году, а в большинстве случаев (за редким исключением) – и внутри интервала планирования.

Завершающим процесс целеполагания шагом является **ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ**, решение которых необходимо для достижения каждой из целей нижнего уровня. Основные требования к постановке задач:

- ! задача должна быть выполнима в указанные сроки;
- ! должен быть понятен ответственный исполнитель каждой задачи, исходя из уровня компетенций и полномочий;
- ! задача должна быть сформулирована предельно конкретно и однозначно (не допускается двойное или тройное толкование);
- ! задачи не должны предполагать дублирование функций исполнителей;
- ! задачи должны быть обеспечены ресурсами или хотя бы должен быть понятен источник, метод обеспечения потребности в необходимых трудовых, информационных, финансовых и иных видах ресурсов.

3.3. ЭТАП СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ДИАГНОСТИКИ

Этапы и методы анализа внутренней и внешней среды муниципального образования

ТЕРМИНОЛОГИЯ: **Диагностика экономической системы** - совокупность исследований для определения целей функционирования экономической системы, способов их достижения, выявления проблем и вариантов их решения (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. "Современный экономический словарь", ИНФРА-М, 2006)

Одна из основных задач стратегического планирования - определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления (п. 2 ст. 8 Федерального закона №172-ФЗ).

В процессе стратегического анализа органы местного самоуправления муниципального образования должны задать себе ряд вопросов, на которые должны быть найдены ответы:

Каково состояние нашего окружения на данный момент?

Как будет меняться наше окружение в ближайшее время?

Можем ли мы активно управлять этим процессом?

Таким образом в качестве создания информационной основы для последующей разработки стратегии изучается **внутренняя и внешняя среда**, причем с определенной

долей условности все факторы внешнего окружения можно разделить на две группы: факторы «дальнего» окружения и факторы «ближнего» окружения.

Факторы «дальнего» окружения (социальные, технологические, экономические, экологические, политико-правовые, образовательные, демографические). Это область, изменения в которой влияют на деятельность любого объекта, но на которую он сам, как правило, воздействия оказывать не может. Данные факторы обычно анализируются с помощью модели **STEP-анализа (STEEPLED-анализа)**.

Факторы «ближнего» окружения (конкуренция, клиенты, поставщики ресурсов). Это окружение, которое оказывает влияние на объект и на которое объект также может непосредственно воздействовать: может его изменять и формировать. Очень важно разграничить ближнее и дальнее окружение. В ближнем окружении ведется конкурентная борьба. В практике муниципального управления – конкурентная борьба между городскими округами и районами края. Чаще всего для анализа этой среды используется модель «5 сил» Майкла Портера.

Внутренняя среда — муниципальному образованию необходимо проанализировать собственные сильные и слабые стороны, так как стратегия муниципального образования, в первую очередь, должна быть направлена на сохранение и развитие имеющихся конкурентных преимуществ, а также на устранение недостатков. Методов анализа внутренней среды много: анализ товаров и услуг фирмы, портфельный анализ (применяется для хозяйствующих субъектов), по функциям управления, по цепочке создания ценностей и т.п. Ниже представлен подход к проведению стратегического анализа муниципального образования на основе сильных и слабых сторон внутренней среды.

Итог всем трем этапам анализа подводится в **SWOT-анализе**, в который сводятся все самые значимые факторы, выявленные в ходе каждого этапа.

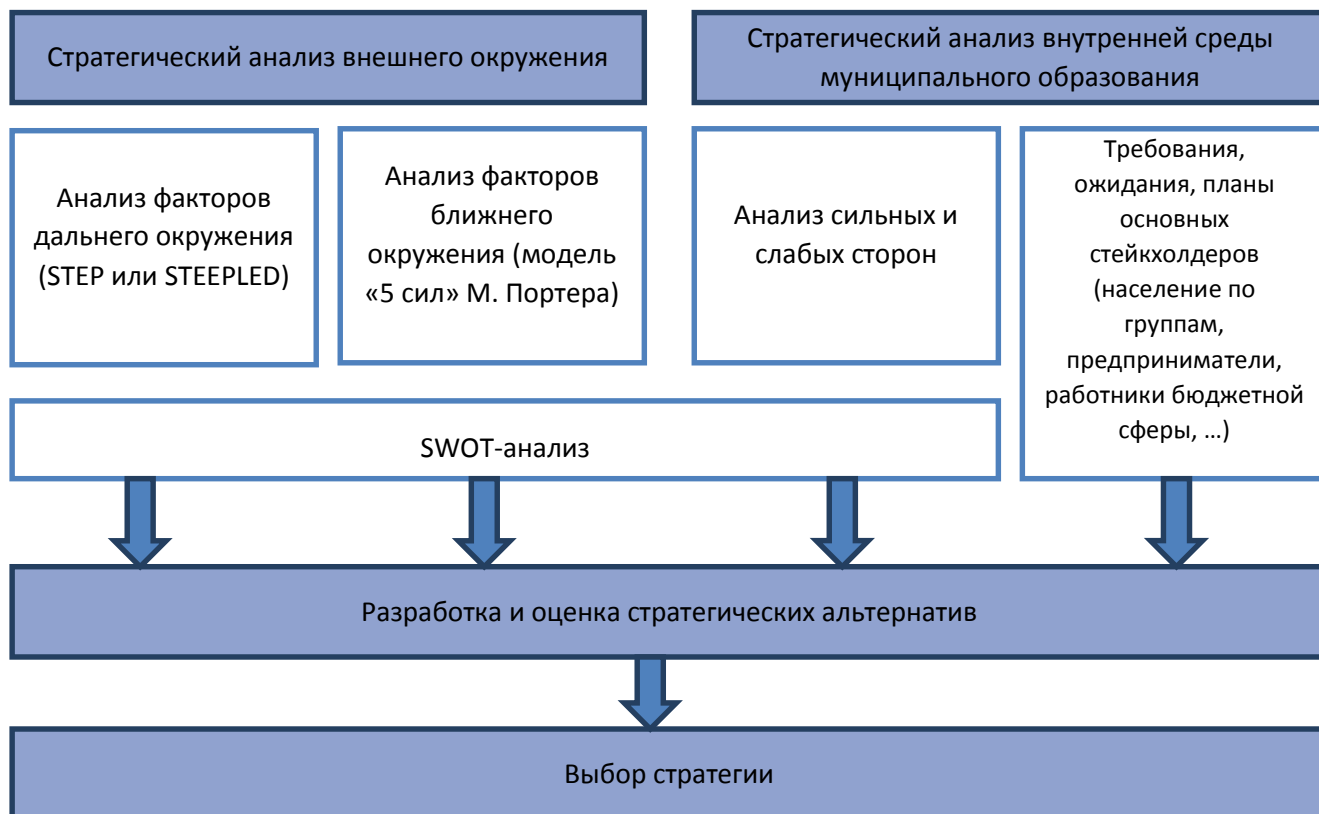


Рисунок 11. Этапы стратегического анализа и разработки стратегии

STEP-анализ

ТЕРМИНОЛОГИЯ:

STEP-анализ (иногда обозначают как **PEST**) - маркетинговый инструмент, предназначенный для выявления социальных (Social), технологических (Technological), экономических (Economic) и политических (Political) аспектов внешней среды, которые влияют на бизнес компании и в целом на функционирование экономической системы.

STEEPLED-анализ - версия STEP-анализа, расширенная четырьмя факторами: экологическим (Ecological), правовым (Legal), образовательным (Educational) и демографическим (Demographic).

Метод **STEP (PEST)-анализа** является описательным и в простейшем виде заключается в последовательном описании факторов четырех групп: социальных, технологических, экономических, политических.

Факторы «**S**» (**Social**) – факторы социального окружения, включающие в себя такие аспекты, как:

- особенности менталитета, культурные особенности, базовые ценности;
- требования к качеству жизни;
- изменения в уровне жизни, структуре доходов и расходов.

Факторы «**T**» (**Technological**) – факторы технологического окружения, в процессе анализа которых оценивается влияние:

- государственной политики в отношении технологий;
- отраслевых технологий (инновации в технологиях, оборудовании, материалах);
- изменений в коммуникационных и информационных технологиях;
- готовности бизнеса, населения, инфраструктурных организаций к внедрению энергоэффективных технологий.

Факторы «**E**» (**Economic**) – факторы экономического окружения:

- общая характеристика ситуации в экономике страны, региона и в отрасли (подъем, стабильность, спад, кризис), перспективы экономического роста;
- уровень безработицы;
- динамика финансового состояния (курс рубля, инфляция, состояние банковской системы, ставки рефинансирования и т.д.);
- изменения основных внешних издержек (динамика роста тарифов, МРОТ и т.д.)

Факторы «**P**» (**Political**) - факторы политического окружения. В процессе их анализа необходимо понять:

- общие тенденции политики государства, региона (приоритеты и ограничения, санкции и т.п.);
- уровень политической стабильности в стране, регионе, приближение выборов государственных и местных властей;
- изменения законодательства (о местном самоуправлении, налогового, бюджетного, тарифного, об охране окружающей среды, трудового и т.д.).

Для более детального изучения сложившейся ситуации в муниципальном образовании целесообразно провести **STEEPLED-анализ**, и рассмотреть еще четыре группы факторов:

факторы «**E2**» (**Ecological**) – факторы, определяющие степень влияния предпринимательской, жизнеобеспечивающей, транспортной и иной деятельности на территории муниципального образования на экологическую ситуацию или

наоборот, степень влияния состояния окружающей среды на привлекательность территории для постоянного проживания, инвестиций;

факторы «L» (**Legal**) – рекомендуется отдельно рассмотреть правовое поле функционирования муниципального образования в целом и бизнеса в частности. Важно оценить степень влияния изменений законодательства в регулировании бюджетных процессов и межбюджетных отношений, ситуацию в сфере защиты прав и собственности инвесторов;

факторы «E3» (**Educational**) – факторы, характеризующие наличие и уровень профессиональной подготовки трудовых ресурсов;

факторы «D» (**Demographic**) – факторы, определяющие половозрастную структуру населения, продолжительность жизни, рождаемость.

Это далеко не полный список всех факторов, и те факторы, что вошли в список, не обязательно должны присутствовать в анализе. На практике рекомендуется анализировать факторы, которые являются значимыми для конкретного муниципального образования.

Результаты **STEP-анализ (STEEPLED-анализа)** оформляются в виде матрицы с указанием факторов, а также степени и характера их влияния, которые по ряду методик проведения анализа можно оценить в баллах, рангах и других единицах измерения.

Факторы	Степень влияния			Характер влияния		
	сильная	слабая	нейтральная	сильный	слабый	нейтральный
Политические факторы 1 2...						
Экономические факторы						
Социальные факторы						
Технологические факторы						
Факторы изменения законодательства						
Экологические факторы						
Факторы обеспеченности трудовыми ресурсами						
Демографические факторы						

Пояснения: В графах «Степень влияния» отражается оценка по шкале из трех уровней – сильная, слабая и отсутствие влияния (нейтральная). В графах «Характер влияния» - положительный (возможность), отрицательный (угроза) и нейтральный, что, в принципе, сопоставимо с отсутствием влияния соответствующего фактора. При этом объектом влияния в данном контексте являются перспективы социально-экономического развития муниципального образования.

При проведении **STEP-анализ (STEEPLED-анализа)** важно избежать следующих проблем:

- ❗ сокращение количества данных, используемых для принятия решения;
- ❗ охват большого объема данных, вызывающий трудности в выделении наиболее влияющих факторов;
- ❗ несоответствие уровня компетенций и полномочий экспертов поставленным задачам;
- ❗ неправильная интерпретация результатов анализа.

Во избежание проблем рекомендуется учитывать взаимовлияние факторов внешней среды, проводить оценку с точки зрения нескольких экспертов, чтобы избежать субъективности мнения.

Необходимо иметь ввиду, что анализ муниципального образования существенно отличается от анализа организации тем, что однозначно определить, какие факторы относятся к дальнему, а какие к ближнему окружению, очень сложно: муниципальное образование – совокупность множества видов деятельности, а, значит, множества субъектов и объектов, которые, в зависимости от глубины анализа, могут меняться местами.

Например, при оценке демографической ситуации уровень рождаемости является фактором дальнего окружения, если рассматриваются перспективы развития малого предпринимательства или какой-либо отрасли. Он же является фактором ближнего окружения, если в фокусе анализа рынок трудовых ресурсов муниципального образования. С другой стороны, изменение уровня инфляции однозначно является экономическим фактором дальнего окружения, чего не скажешь об уровне безработицы. Поэтому при анализе внешнего окружения муниципального образования в силу анализа факторов, нередко играющую двойную роль, при проведении **STEP-анализ (STEEPLED-анализа)** могут рассматриваться факторы как дальнего, так и ближнего окружения.

Модель 5 сил конкуренции М. Портера

Для анализа факторов ближнего окружения чаще всего применяют **модель «5 сил» («5 Forces»)**, разработанную М. Портером, который выделяет факторы (силы), формирующие ближнее окружение организации:

- уровень конкуренции;
- власть товаров-заменителей;
- власть клиентов;
- власть поставщиков;
- барьеры входа в отрасль.

Для анализа применительно не к организации, а к муниципальному образованию, использовать данный инструмент можно только частично и с существенными оговорками.

В контексте анализа применительно к муниципальному образованию:

уровень конкуренции – учитывается конкуренция со стороны других муниципальных образований края, регионов России по перечню факторов, определенных экспертно: например, наличие и доступность сырья, наличие и качество инфраструктуры, стоимость и качество трудовых ресурсов;

власть товаров-заменителей - оцениваются альтернативные виды экономической деятельности, варианты предпринимательской деятельности на территории данного муниципального образования или альтернативные места размещения бизнеса;

власть клиентов (стейкхолдеров) – в данном случае стейкхолдерами выступают разные категории людей и организаций, в зависимости от ситуации: инвесторы, как пользователи ресурсов; субъекты малого и среднего предпринимательства, как потребители муниципальных услуг; жители, как потребители производимых на территории товаров и оказываемых услуг;

власть поставщиков – в связи с территориальной удаленностью от основных рынков сбыта, транспортной труднодоступностью ряда муниципальных образований значительная часть потребляемых товаров, продуктов, услуг поставляется извне, при этом количество поставщиков ограничено, что приводит к диктату по ассортименту, сервису, срокам поставок, цене;

барьеры входа – учитывается время на оформление прав распоряжения или пользования имуществом, ресурсами; сроки урегулирования вопросов по строительству, подключению к инженерным сетям, размер налоговых платежей, прозрачность действий и решений власти.

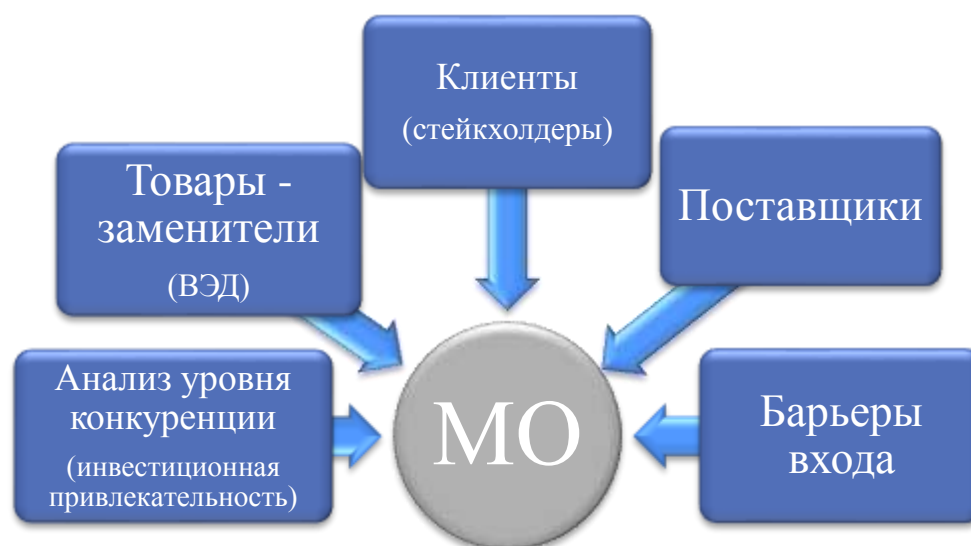


Рисунок 12. Модель пяти сил конкуренции М. Портера

Результаты анализа степени и характера влияния совокупности факторов по каждой из пяти сил также оформляются в виде матрицы с указанием факторов и силы их влияния. Возможна оценка степени влияния факторов в баллах, рангах и других единицах измерения, при этом результаты анализа каждой из пяти сил и суммарная конфигурация всех пяти сил отражает целесообразность финансовых вложений в экономику соответствующего муниципального образования.

Пример: Оценка перспектив развития альтернативных видов деятельности на территории Кежемского района

Таблица 1

Виды экономической деятельности	Доступность сырья	Издержки на производство	Наличие трудовых ресурсов (квалификация)	Сбыт	Опыт, традиции	Входные барьеры	Эффективность	Уровень конкурентоспособности (Di)	Рейтинг
Весовые коэффициенты (экспертно)	1,0	1,5	1,6	2,2	0,7	1,9	1,1		
Лесозаготовка и переработка древесины	8	6	8	8	8	7	6	72,9	1
Возобновляемые и альтернативные источники энергии	7	2	3	5	2	5	8	45,5	4
Сбор и переработка дикоросов	4	7	4	2	6	3	5	40,7	5

Виды экономической деятельности	Доступность сырья	Издержки на производство	Наличие трудовых ресурсов (квалификация)	Сбыт	Опыт, традиции	Входные барьеры	Эффективность	Уровень конкурентоспособности (Di)	Рейтинг
Выращивание сельхозпродукции:									
мясное животноводство	2	5	2	4	3	4	2	33,4	7
молочное животноводство	3	5	6	4	5	2	3	39,5	6
овощеводство в закрытом грунте	1	4	1	3	1	1	2	20	8
Строительные материалы	6	3	7	6	7	8	7	62,7	2
Бытовые услуги	5	8	5	7	4	6	4	59	3

Пояснения: Виды деятельности по каждому критерию проранжированы от 1 до 8, чем лучше показатели (проще, быстрее, дешевле, лучше), тем больше количество баллов.

Особенности ранжирования по критериям: 1) «доступность сырья» - оценивается транспортная доступность, объемы, расстояние или глубина залегания; 2) «издержки на производство» - объем текущих затрат на производство или оказание услуг; 3) «наличие трудовых ресурсов (квалификация)» - оценивается наличие и доступность, стоимость привлечения в случае отсутствия на территории кадров нужной специализации и квалификации; 4) «сбыт» - по емкости рынка и платежеспособному спросу; 5) «опыт, традиции» - оценивается в зависимости от исторически сложившейся структуры экономики, готовности всей инфраструктуры, знания особенностей ведения того или иного бизнеса; 6) «входные барьеры» - практически эквивалент инвестиционным затратам на создание нового производства, дополнительно учитывается позиция власти и уровень нормативного обеспечения; б) «эффективность» - по средней рентабельности. Уровень конкурентоспособности определяется как сумма баллов по всем критериям с учетом весовых коэффициентов.

Анализ сильных и слабых сторон

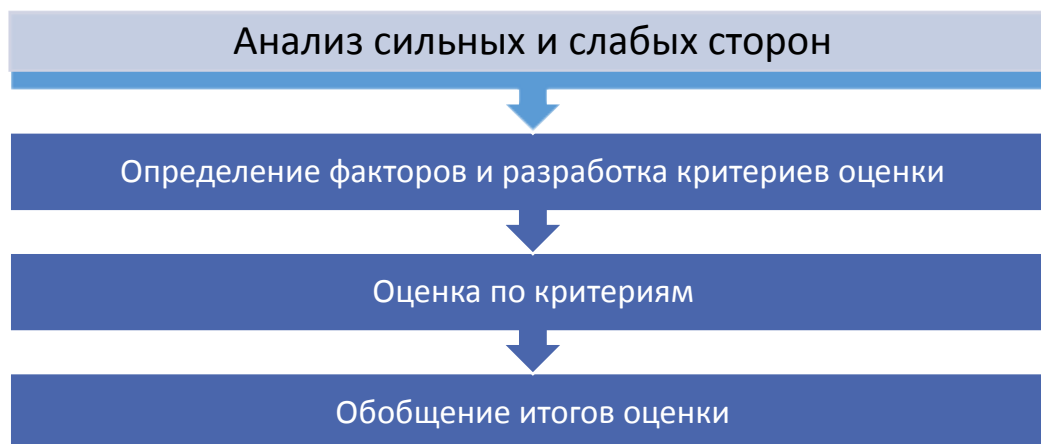


Рисунок 13. Этапы проведения анализа сильных и слабых сторон

При анализе **сильных и слабых сторон**, в первую очередь, рекомендуется определить **ПЕРЕЧЕНЬ АНАЛИЗИРУЕМЫХ ВНУТРЕННИХ ФАКТОРОВ И КРИТЕРИЕВ ДЛЯ ИХ ОЦЕНКИ**.

Перечень анализируемых внутренних факторов и критериев для их оценки:

- уникальность территории (геополитическое положение, климатические условия, близость к источникам сбыта и снабжения, транспортная доступность);
- ресурсный потенциал (наличие природных ресурсов, которые могут представлять интерес для промышленного освоения, наличие свободных земельных ресурсов, пригодных для развития сельского хозяйства; наличие недоиспользованных производственных мощностей и подготовленных площадок, пригодных для промышленного развития; наличие свободных трудовых ресурсов, рекреационных ресурсов);
- экономический потенциал (структура экономики, основные виды экономической деятельности (ВЭД), основные виды продукции, динамика развития ВЭД, местные сырьевые ресурсы отрасли (используемые и перспективные); экономические связи предприятий и организаций (по сырью, по производимой продукции); оценка конкурентоспособности ВЭД (конкурирующие территории; оценка технологического уровня, сравнение с технологическим уровнем конкурентов, конкурентные преимущества);
- инвестиционная и предпринимательская деятельность (состав, структура, уровень и динамика активности, наличие и достаточность инфраструктуры поддержки и мер поддержки);
- уровень развития инфраструктуры обслуживающих отраслей (транспорт, энергетика, жилищно-коммунальное хозяйство, связь, почта, потребительский рынок);
- элементы формирования и развития человеческого капитала (уровень жизни населения, обеспеченность мощностями и персоналом учреждений и отраслей социальной сферы, оценка качества предоставления услуг в отраслях социальной сферы, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, безопасность, проблемы с точки зрения решения социальных задач и обеспечения качества жизни населения);
- демографическая ситуация (динамика численности населения, демографические и миграционные процессы, возрастной состав населения, проблемы);
- рынок труда (баланс трудовых ресурсов, динамика уровня безработицы, проблемы занятости);
- финансовые ресурсы (бюджет муниципального образования, рынок банковских услуг и финансовый сектор);
- экология (наличие объектов и системы сбора, сортировки, переработки и утилизации отходов, уровень загрязнения атмосферного воздуха, водных ресурсов);
- система управления и профессионализм управленческих кадров (правовое и кадровое обеспечение деятельности органов местного самоуправления, эффективность деятельности органов местного самоуправления в части реализации установленных полномочий, эффективность организационной структуры ОМС, открытость власти);
- лояльность жителей и их вовлеченность в управление территорией (наличие и активность институтов гражданского общества, применение механизма самообложения граждан);
- возможность кооперации с другими территориями.

При ПРОВЕДЕНИИ ОЦЕНКИ рекомендуется провести анализ внутренних факторов в целом по муниципальному образованию и с выделением специфики отдельных территорий (поселений, населенных пунктов).

В целях выявления и обоснования сильных и слабых сторон рекомендуется сравнение показателей со среднекраевыми показателями или показателями соседних муниципальных образований (территориального округа, макрорайона), показателями Сибирского федерального округа, регионов России, сопоставимыми по численности и иным параметрам социально-экономического развития муниципальными образованиями СФО и России; с нормативами обеспеченности. Для значимых видов экономической деятельности и крупных организаций целесообразно оценить вклад в краевое производство, российское и мировое производство.

ОБОБЩЕНИЕ ИТОГОВ ОЦЕНКИ целесообразно в виде таблицы, в первом столбце которой указываются факторы и критерии оценки, а во втором и третьем - сильные и слабые стороны социально-экономического развития муниципального образования, которые выявлены в результате анализа.

Примеры:

Рекомендуемый вид. Дивногорск

Факторы	Сильные стороны	Слабые стороны
Обеспеченность жильем	Удельный вес общей площади жилищного фонда, оборудованного канализацией и центральным отоплением, водопроводом, 78,24%. Относительно невысокая стоимость жилья на вторичном рынке. Средняя цена на вторичном рынке 1 кв.м составила 18 774 руб., что в 1,25 меньше, чем в г. Красноярске	Износ деревянных жилых домов составляет 70-80%, из которых 20% можно признать непригодными для проживания (аварийное жилье).

Нерекомендуемый вид. Нижнеингашский район

Факторы	Сильные стороны	Слабые стороны
Жилищная сфера	-	- недостаточный уровень качества жилищно-коммунальных услуг; - высокий износ жилищных фондов; - высокая доля неблагоустроенного жилищного фонда

Источники данных для проведения анализа внешних условий социально-экономического развития муниципального образования:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р);
- Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года;
- Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года (распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 №1120-р);
- ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации,

- акты Президента Российской Федерации (включая Указы Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596-602, 606) и Правительства Российской Федерации, содержащие основные направления и цели социально-экономической политики Российской Федерации, приоритеты и цели регионального развития Российской Федерации;
- федеральные отраслевые стратегии;
- проект Стратегии социально-экономического развития Красноярского края;
- Схема территориального планирования Красноярского края (постановление Правительства Красноярского края от 26.07.2011 № 449-п);
- прогноз социально-экономического развития Красноярского края на среднесрочный период;
- государственные программы Красноярского края и отраслевые программы Красноярского края.

Источники данных для проведения анализа внутренних условий социально-экономического развития муниципального образования:

- комплексная программа социально-экономического развития муниципального образования до 2020 года (2017 года);
- действующие программы социально-экономического развития поселений, входящих в состав муниципального района;
- схема территориального планирования муниципального района, генеральный план городского округа;
- генеральные планы поселений, входящих в состав муниципального района;
- иные документы долгосрочного планирования, утвержденные органами местного самоуправления муниципального образования;
- бизнес-планы по реализации инвестиционных проектов юридических и физических лиц, программы и планы развития и модернизации производства (работ, услуг) юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования;
- данные Красноярскстата о показателях социально-экономического развития Красноярского края, муниципальных районов и городских округов Красноярского края (<http://krasstat.gks.ru>);
- данные Росстата о показателях социально-экономического развития Российской Федерации, федеральных округов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образованиях (<http://www.gks.ru>);
- иная информация.

При этом необходимо учитывать, что Стратегия муниципального образования является основой для разработки и внесения изменений в документы территориального планирования муниципального образования, иные документы стратегического планирования муниципального образования.

Факторы W/O	O1	O2	O3	O4	O5	O6	O7	O8	O9	O10	O11	O12	O13	O14	O15	O16	O17	O18	O19	Количество связей по W
W10				X											X					2
W11	X		X		X					X	X	X	X	X	X				X	10
W12											X	X	X	X						4
W13				X							X	X		X	X			X		6
W14							X		X					X			X			4
W15										X										1
W16							X			X				X	X		X			5
W17							X				X			X		X	X			5
Количество связей по O	3	3	4	4	3	1	5	1	1	3	7	6	4	9	7	1	3	4	2	71

Пояснения: В графах «O1 – O19» отражаются факторы-возможности, выявленные в ходе анализа, в графах «W1 – W17» - слабые стороны социально-экономического развития муниципального образования. Значками «X» в таблице отмечаем возможности («O»), которые могут способствовать усилению слабых сторон («W»), присущих муниципальному образованию. Те слабые стороны, количество связей которых с возможностями (и наоборот) равно 2 и более, являются существенными. Слабые стороны, вошедшие в перечень несущественных, исключаем из дальнейшего анализа (в таблице 2 графы, которые необходимо исключить, выделены оранжевым цветом).

Результаты дальнейшего анализа представлены в таблице 3:

Таблица 3

W/O	O1	O2	O3	O4	O5	O7	O10	O11	O12	O13	O14	O15	O17	O18	O19	Количество связей по W	Вес	Сила потенциального воздействия	РАНГ
W11	X		X		X		X	X	X	X	X				X	10	20,88	208,8	1
W1	X	X	X							X						4	26,10	104,4	2
W5					X	X		X		X	X	X				6	15,66	93,9	3
W6		X	X		X				X			X				5	6,26	31,3	4
W2	X	X	X					X				X				5	5,22	26,1	5
W7								X	X		X			X		4	6,26	25,1	6
W12								X	X	X	X					4	5,22	20,9	7
W13				X				X	X		X	X		X		6	2,61	15,7	8
W3						X			X		X			X	X	5	3,13	15,7	9
W17						X		X			X		X			4	2,30	9,2	10
W16						X	X				X	X	X			5	1,57	7,8	11
W10				X								X				2	2,92	5,8	12
W14						X					X		X			3	1,88	5,6	13
Кол-во связей по O	3	3	4	2	3	5	2	7	6	4	9	7	3	3	2	63	100	570,3	

Пояснения: Все слабые стороны, вошедшие в перечень существенных, экспертно проранжированы с точки зрения степени их влияния на уровень социально-экономического развития муниципального образования (ранжирование по графам «W1 – W17»). Экспертно определены значения весовых коэффициентов, сумма которых равна 100. Произведение количества связей по «W» и соответствующего весового коэффициента отражает силу потенциального воздействия имеющихся (открывающихся) возможностей на ту или иную

слабую сторону.

Далее все существенные слабые стороны проранжированы по показателю «сила потенциального воздействия» в порядке уменьшения (графа «РАНГ»). Сумма значений показателя «сила потенциального воздействия» по всем слабым сторонам показывает совокупную степень воздействия на все существенные слабые стороны. Те из них, сумма по которым составляет около 80% от совокупной степени воздействия, представляют собой важные слабые стороны, которыми необходимо заняться в первую очередь. Их усиление будет содействовать фоновому решению и других проблем, за счет эффекта синергии. В нашем случае важными слабыми сторонами являются те, что прописаны в верхних пяти строках таблицы 3 (выделенные зеленым цветом).

По результатам перекрестного анализа четырех пар ячеек формируем матрицу SWOT-стратегий:

	S – сильные стороны	W – слабые стороны
О - возможности	S – О: Стратегия лидерства и развития (альтернативы сохранения, укрепления и использования сильных сторон):	W – О: Стратегия партнерства (альтернативы использования возможностей):
	S-O-1.	W-O-1.
	S-O-2.	W-O-2.
		W-O-3.
Т – угрозы	S – Т: Стратегия ответственности (альтернативы устранения угроз внешней среды):	W – Т: Стратегия предвидения (альтернативы ликвидации слабых сторон):
	S-T-1.	W-T-1.
	S-T-2.	
	S-T-3.	

Пример: Канский район

<p style="text-align: center;">S-O стратегии</p> <p>1. Максимальное использование внутреннего потенциала за счет объединения сельхозпроизводителей и переработчиков, включая создание системы гарантированного сбыта продукции ЛПХ, кооперационное взаимодействие с органами местного самоуправления восточной группы районов и городов края – участие в программе «Восточное продовольственное кольцо».</p>	<p style="text-align: center;">W-O стратегии</p> <p>1. Логистика ресурсов – Агрологистика. 2. Обеспечение конкурентоспособности Канского района и продукции местных товаропроизводителей.</p>
<p style="text-align: center;">S-T стратегии</p> <p>1. Развитие перерабатывающих производств с использованием местного сырья. 2. Реализация продукции на местном и региональном рынках, экспорт продукции деревообработки. 3. Повышение уровня жизни населения, развитие жилищного строительства (ипотека, гарантии районной администрации, средства инвесторов), развитие туризма и индустрии отдыха.</p>	<p style="text-align: center;">W-T стратегии</p> <p>1. Привлечение квалифицированных трудовых ресурсов: жилье, потребительский рынок, досуг.</p>

На этом этапе осуществляется качественный анализ выбранных стратегических альтернатив с учетом их реализуемости и приоритетности. Рекомендации по проведению АНАЛИЗА ВЫБРАННЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ АЛЬТЕРНАТИВ – см. раздел 3.2. Методических рекомендаций.

3.4. ЭТАП ПРОЕКТИРОВАНИЯ

3.4.1 ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА ПРОЕКТИРОВАНИЯ

ТЕРМИНОЛОГИЯ: **Проектирование** - 1) построение образа создаваемой системы, объекта, процесса в виде, допускающем его последующее воплощение в реальность; 2) разработка проекта (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. «Современный экономический словарь»)

Процесс проектирования – это последовательная работа по формированию и оформлению проекта Стратегии в качестве документа на основе результатов, полученных на каждом из следующих этапов работы:

выбор стратегических альтернатив и формулирование миссии муниципального образования;

проведение стратегической диагностики социально-экономического развития муниципального образования;

выбор и обоснование базового сценария развития;

выбор и обоснование целей, приоритетов социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период, построение дерева целей;

формирование системы показателей достижения целей социально-экономического развития муниципального образования;

определение механизмов реализации Стратегии.

Этап проектирования может выполняться как структурными подразделениями администрации муниципального образования, так и внешней организацией, привлеченной на договорной основе.

В случае выполнения этапа проектирования структурными подразделениями администрации муниципального образования на ответственного разработчика Стратегии, назначенного из числа лиц рабочей группы (совета) по разработке Стратегии, возлагаются обязанности координации деятельности и обеспечения взаимодействия структурных подразделений в процессе разработки отдельных разделов проекта Стратегии, а также формирования единого, целостного и взаимосвязанного документа - проекта Стратегии.

В случае выполнения этапа проектирования внешней организацией на ответственного разработчика Стратегии, назначенного из числа лиц рабочей группы (совета) по разработке Стратегии, возлагаются обязанности по формированию технического задания на разработку проекта Стратегии, согласование технического задания с рабочей группой (советом), контроль качества выполнения внешней организацией всех этапов работ по формированию документа.

Вне зависимости от выбранного варианта организации процесса проектирования рекомендуется:

- ! разработать и утвердить план-график работы над проектом Стратегии с указанием этапов, календарных сроков и ответственных исполнителей;
- ! вносить разработанные разделы проекта Стратегии на рассмотрение и обсуждение рабочей группы (совета) по разработке Стратегии;
- ! вносить разработанные разделы проекта Стратегии на обсуждение целевых групп (профессиональное сообщество, население) для достижения общественного согласия на стадии формирования проекта;
- ! осуществлять периодическую сверку целостности, взаимосвязанности и согласованности положений разделов проекта Стратегии.

3.4.2 СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛОВ СТРАТЕГИИ (раздел в работе)

Рекомендации о структуре и содержании разделов Стратегии разработаны в целях обеспечения методологического единства и согласованности стратегий социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов края со Стратегией социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ СТРУКТУРА

Стратегии социально-экономического развития городского округа (муниципального района) на период до 2030 года

Резюме Стратегии (*выводы и основные положения Стратегии по форме согласно приложению 1 к Методическим рекомендациям, объем текста – 2-3 страницы*).

Введение (*краткие сведения о процессе разработки Стратегии, объем – 1-2 страницы*).

Раздел 1. Оценка достигнутых целей социально-экономического развития муниципального образования (*оценка достижения целей, установленных документами долгосрочного планирования социально-экономического развития муниципального образования, действующими в период разработки Стратегии, результаты стратегической диагностики, объем – 15-20 страниц*).

Раздел 2. Приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования (*миссия, стратегическая цель, приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования на период до 2030 года и обоснование их выбора, этапы реализации Стратегии, объем – 8-10 страниц*).

Раздел 3. Территориальное развитие муниципального образования (*перспективы развития населенных пунктов, поселений и (или) групп поселений, объединенных с учетом специфики их социально-экономического развития, входящих в состав муниципального района, населенных пунктов, входящих в состав отдельных городских округов, объем – 8-10 страниц*).

Раздел 4. Сценарии социально-экономического развития муниципального образования (*описание наиболее вероятных сценариев долгосрочного развития муниципального образования с учетом выявленных стратегических альтернатив и прогнозных сценариев развития края, обоснование выбора базового сценария, объем – 3-5 страниц*).

Раздел 5. Показатели достижения целей социально-экономического развития муниципального образования (*значения показателей, характеризующих достижение целей социально-экономического развития (целевых ориентиров) в 2030 году и внутри интервала планирования по окончании каждого этапа реализации Стратегии, объем – 3-5 страниц*).

Раздел 6. Ожидаемые результаты реализации Стратегии (*макроэкономические показатели социально-экономического развития муниципального образования в 2030 году и по окончании каждого этапа реализации Стратегии, сопоставимые с системой показателей развития края, объем – 3-5 страниц*).

Раздел 7. Оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации Стратегии (*оценка объема финансовых ресурсов за счет всех источников финансирования, объем – 2-4 страницы*).

Раздел 8. Механизмы реализации Стратегии (*описание действующих и разрабатываемых механизмов реализации Стратегии, перечень областей (сфер) социально-экономического развития и муниципального управления, по которым предусматривается разработка муниципальных программ в целях реализации Стратегии, объем – 4-6 страниц*).

Дополнительные разделы, содержащие иные положения, определяемые правовыми актами муниципального образования (*при наличии соответствующих требований, установленных правовыми актами муниципального образования, объем – до 10 страниц*).

Резюме Стратегии оформляется после разработки всех разделов Стратегии, когда определены основные параметры проекта Стратегии.

*Рекомендации о содержании разделов Стратегии
(раздел в работе)*

3.4.3 СБОРКА ДОКУМЕНТА

Процесс проектирования завершается сведением подготовленных разделов в единый документ – проект Стратегии, готовый к внесению на итоговые общественные обсуждения и направлению на согласование с органами исполнительной власти края.

На данном этапе необходимо:

- ! провести анализ качества разработанного документа, внутренней согласованности отдельных разделов между собой и, при необходимости, доработку проекта Стратегии;
- ! провести проверку согласованности проекта Стратегии с основными положениями иных документов стратегического планирования муниципального, регионального и федерального уровней.

При анализе качества разработанного документа рекомендуется обратить внимание на:

- соответствие проекта Стратегии требованиям по структуре и содержанию разделов, установленным настоящими Методическими рекомендациями и муниципальным правовым актом, определяющим порядок разработки документов стратегического планирования муниципального образования;
- целостность, взаимосвязанность и согласованность положений отдельных разделов проекта Стратегии, табличных и графических данных;
- полноту и достоверность использованной при разработке проекта информации.

При проверке согласованности проекта Стратегии с основными положениями иных документов стратегического планирования муниципального, регионального и федерального уровней рекомендуется обратить внимание на:

- согласованность проекта Стратегии с основными положениями действующих документов территориального планирования муниципального образования (включая генеральные планы поселений); с прогнозом социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период и бюджетным прогнозом на долгосрочный период (в случае их формирования); с прогнозом социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период.

При этом необходимо учитывать, что Стратегия муниципального образования по аналогии со стратегией социально-экономического развития субъекта Российской Федерации является основой для разработки документов территориального планирования городских округов, муниципальных районов (включая генеральные

планы поселений), муниципальных программ, прогноза социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период (статьи 32, 35 Федерального закона №172-ФЗ). После утверждения Стратегии муниципального образования в вышеназванные действующие документы стратегического планирования при необходимости должны быть внесены изменения согласно положениям, установленным Стратегией.

➤ согласованность проекта Стратегии с основными положениями документов стратегического планирования Красноярского края и Российской Федерации в части:

- соответствия долгосрочных целей и задач социально-экономического развития муниципального образования приоритетам социально-экономической политики, долгосрочным целям и задачам социально-экономического развития Красноярского края;
- сопоставимости целевых ориентиров Стратегии с показателями, установленными документами стратегического планирования федерального и краевого уровней, а также значений отдельных целевых показателей Стратегии значениям показателей, установленным на федеральном и (или) краевом уровне (в случае, когда значения показателей для муниципальных образований установлены на федеральном и (или) краевом уровне).

3.5. ЭТАП ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТА СТРАТЕГИИ

Форма, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования определяются согласно полномочиям органа местного самоуправления.

Замечания и предложения, поступившие в ходе общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования, должны быть рассмотрены органом местного самоуправления, ответственным за разработку документа стратегического планирования.

В целях обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования их проекты подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования, а также на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (ст.13 Федерального закона №172-ФЗ).

Полномочия органа местного самоуправления в части общественного обсуждения

➤ Публичные слушания.

На публичные слушания должны выноситься проекты планов и программ развития муниципального образования.

Проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа

муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования - главой муниципального образования.

(ст. 28 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

➤ **Собрание граждан.**

Проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления.

(ст. 29 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

➤ **Конференция граждан.**

В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

(ст. 30 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)

➤ **Опрос граждан.**

Проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

(ст. 31 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

➤ **Другие формы** непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении

(ст. 33 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

*Несколько слов о важности и целесообразности
общественного обсуждения*

Лучшим способом выработки эффективных управленческих решений при стратегическом планировании развития территории является широкое использование партнерских отношений администрации муниципального образования со своим окружением вместо противостояния ему.

В данном контексте под «лучшим» способом понимается тот, который позволяет достичь максимально возможного согласия со всеми целевыми группами, интересы

которых так или иначе связаны с территорией. Максимально возможное согласие означает минимизацию рисков противостояния одних целевых групп другим, саботажа определенных в стратегии целей, значительного изменения стратегии еще до истечения горизонта среднесрочного планирования (3-6 лет).

Предпосылки конструктивного диалога с общественностью:

органы местного самоуправления на протяжении длительного периода времени прилагают усилия по вовлечению жителей в процесс принятия управленческих решений, влияющих на различные сферы жизнедеятельности;

! Обратите внимание: «**на протяжении длительного времени**». Нельзя ожидать конструктивного, полезного диалога с жителями, проводя одну встречу в год в формате отчетно-выборного собрания.

органы местного самоуправления реализуют меры по обеспечению информационной открытости;

! Обратите внимание: информационная открытость не сводится к размещению информации для посетителей на стендах в здании администрации города или района. Наличие сайта органов местной власти – также недостаточно. Этот сайт должен быть «живым», постоянно пополняемым, с обновляющейся информацией, которую легко найти. Информационная открытость подразумевает как обеспечение свободного доступа к документам, регламентам, решениям органов власти (за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне и сведениям конфиденциального характера), так и активную обратную связь с жителями, представителями общественности в самых различных формах.

! В некоторых регионах Российской Федерации имеется практика принятия стандартов информационной открытости.

на территории сформировался так называемый актив из числа граждан, понимающих тенденции развития муниципального образования и края в целом;

! Если Вы не знаете ничего о таком активе граждан, это не означает, что его нет.

! Если такого актива граждан нет по каким-либо причинам, это не означает, что проводить общественное обсуждение стратегических перспектив развития территории не надо. Это означает, что надо приложить много больше усилий, чтобы выявить наиболее активных и заинтересованных граждан.

практикуются разнообразные формы и методы взаимодействия с общественностью.

Способы проведения общественного обсуждения

➤ **Заседания общественных советов, координационных советов, иных коллегиальных органов**, уже созданных при главе и/или администрации муниципального образования.

Полезно от обсуждения проекта Стратегии на таких площадках будет, если эти коллегиальные органы действительно работают, работают регулярно, их состав сбалансирован по представительству.

➤ **Встречи с жителями населенных пунктов** (собрания, сходы, публичные слушания).

Данный формат общественного обсуждения работает, если до жителей будет донесена информация, непосредственно касающаяся их будущего и будущего их близких. Если органы власти обеспечат последующую обратную связь, как реакцию на прозвучавшие предложения. Если жители доверяют своей власти.

➤ **Встречи с целевыми группами** (образование, здравоохранение, культура, производство, сфера услуг, финансовые институты, строительство, молодежь и т.д.) в формате круглых столов, конференций, дискуссионных площадок, экспертных сессий, форсайт-сессий.

Формат сложный, требующий специальной подготовки и специальных навыков от организаторов. А также подготовленной аудитории. Если на роль модератора можно пригласить специалиста со стороны, то ставить задачи перед ним должны все-таки Вы сами. При этом основной объем работы предстоит после – в части обобщения материалов, дальнейшего анализа, изучения и переложения в текст.

➤ **Социальные сети.**

Очень доступный, бюджетный формат, позволяющий оперативно получать отклик. И при этом мало используемый органами власти. Основных проблем здесь две: надо правильно подать информацию, с учетом специфики целевой аудитории – посетителей социальных сетей; надо постоянно мониторить социальные сети.

➤ **Открытие специальной странички в Интернете.**

Здесь перед органами власти встает уже три задачи: 1) надо разработать структуру такой странички, оплатить ее создание, обеспечить постоянное сопровождение; 2) надо «раскрутить» эту страничку; 3) надо поддерживать «обратную связь».

➤ **Посредством медийных каналов.**

Один плюс – охват информацией большой аудитории. Два минуса: 1) это стоит больших денег; 2) «обратная связь» практически отсутствует.

➤ **Народная экспертиза.**

Концепция «Народной экспертизы»

Народная экспертиза – инструмент демократических принципов.

Результат – разработанное и принятое коллегиальное и (или) коллективное решение о приемлемости стратегической программы (проекта, плана) развития территории.

Использование инструмента «Народной экспертизы» позволит:

➤ привести качество и содержание работ в соответствие с ожиданиями населения;

➤ привлечь независимых компетентных специалистов с активной жизненной позицией;

➤ учесть реакцию жителей на происходящие изменения;

➤ повысить вовлеченность граждан в процесс развития территории.



Рисунок 14. Схема общественного обсуждения Стратегии при проведении «Народной Экспертизы»

Алгоритм формирования проектной группы народных экспертов:

Администрация города / района инициирует формирование «ядра» группы народных экспертов, которое берет на себя организационную функцию. Достаточно «заразить» идеей 2-3 человек. Это и будет оргкомитет «Народной экспертизы» (далее – ОКНЭ).

ОКНЭ формирует перечень областей социальной жизни, интересы которых могут быть затронуты Стратегией социально-экономического развития территории.

ОКНЭ определяет перечень авторитетных профессиональных сообществ (образование, культура, здравоохранение, строительство, агропромышленный комплекс и т.д.).

ОКНЭ определяет потенциальные участники «Народной экспертизы».

Члены ОКНЭ проводят индивидуальные встречи со специалистами, рекомендованными в состав группы «Народная экспертиза», в ходе которых выявляется их готовность участвовать в работе.

Утверждается окончательный состав группы «Народная экспертиза» (например, распорядительным актом главы муниципального образования).

На первом собрании определяется регламент работы, план - график рассмотрения вопросов, выбирается координатор по взаимодействию как между членами группы «Народная экспертиза», так и с внешними стейкхолдерами, а также с органами местной власти.

❗ Важно! Органы местного самоуправления должны участвовать в процессе выработки решений, но ни в коем случае не оказывать давления.

❗ Руководители органов местной власти должны ставить задачи перед группой «Народная экспертиза», решение которых необходимо для выработки Стратегии развития территории и окажет влияние на значительную часть жителей.

Направления жизнедеятельности муниципального образования, в обсуждение перспектив развития которых целесообразно вовлекать общественность:

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- дорожно-транспортная инфраструктура;
- благоустройство;
- образование;
- молодежная политика;
- культура;
- спорт;
- здравоохранение;

- экология;
- малое предпринимательство;
- демография.

Пример организации обсуждения стратегического направления развития муниципального образования с целевой группой

Цель: вовлечение местного сообщества в процесс стратегического планирования социально-экономического развития города / района.

Ожидаемый результат: подготовка обоснованных предложений по достижению взаимных договоренностей между муниципальной властью, бизнесом и некоммерческим сектором, направленных на повышение качества жизни.

Задачи:

- провести общественную экспертную оценку процесса стратегического планирования развития муниципального образования;
- выделить проблемные позиции, требующие стратегического и оперативного решения с участием местного сообщества (муниципальная власть, бизнес и некоммерческий сектор);
- предложить технологии решения;
- создать условия для формирования местного экспертного сообщества.

План работы:

1. Организатором проведения экспресс-оценки формируется фокус-группа из числа представителей целевой аудитории: лидеров (представителей) НКО, бизнес-структур, профессиональных сообществ (в том числе через анализ тематических публикаций в СМИ). Проводится обсуждение ситуации в городе / районе в рамках данного стратегического направления. Для обсуждения предварительно вырабатывается перечень вопросов следующего характера:

- Как вы оцениваете ... (фактор, ситуацию или утверждение)?
- Правда ли, что... ?
- Хватает ли вам ... (конкретной информации, средств, ресурсов)?
- Что мешает вам... (в профессиональной деятельности, в быту, в других областях жизнедеятельности)?

2. Наиболее важные проблемные позиции, выделенные в ходе проведения фокус-группы, включаются в итоговое заключение. Перечень вопросов является приложением к итоговому заключению.

3. Оценить по степени комфорта уровень (качество) жизни в городе / районе (комфортность оценивается с точки зрения соблюдения прав).

4. Оценить результаты выполнения стратегических планов развития города / района с точки зрения жителя.

5. Выделить проблемы и недоработки.

6. Предложить темы для последующего детального обсуждения в местном сообществе.

7. Обосновать необходимость новых подходов к стратегическому планированию развития муниципального образования с учетом выявленных обстоятельств.

Результаты общественной экспертизы: обнародуются в обязательном порядке. Возможны следующие варианты:

- публикация в общедоступном печатном средстве массовой информации;
- размещение на сайте администрации муниципального образования и (или) на ином общедоступном сайте;
- представление на публичных слушаниях;
- представление на заседании представительного органа местного самоуправления;
- иное по возможности.

3.6. ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОГЛАСОВАННОСТИ ПРОЕКТА СТРАТЕГИИ С ДОКУМЕНТАМИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КРАЯ *(раздел в работе)*

Органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов края обеспечивают согласованность проектов Стратегий со Стратегией социально-экономического развития Красноярского края.

3.7. ЭТАП УТВЕРЖДЕНИЯ СТРАТЕГИИ

Утверждение Стратегии осуществляется в порядке, установленном соответствующим муниципальным правовым актом.

Муниципальный правовой акт об утверждении Стратегии вступает в силу после его официального опубликования в порядке, установленном органом местного самоуправления муниципального образования.

В целях обеспечения государственной регистрации Стратегии органы местного самоуправления муниципального образования в течение 10 дней со дня утверждения Стратегии направляют в Министерство экономического развития Российской Федерации соответствующее уведомление в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2015 № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования».

В целях мониторинга реализации на территории Красноярского края Федерального закона №172-ФЗ органы местного самоуправления муниципального образования в течение 10 дней со дня утверждения Стратегии направляют в министерство экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края копию муниципального правового акта об утверждении Стратегии с приложением утвержденной Стратегии на электронном носителе.

Приложение 1. Рекомендации по содержанию резюме Стратегии

Стратегия социально-экономического развития городского округа (муниципального района) Красноярского края на период до 2030 года

Резюме

(Ниже приведены требования по содержанию и последовательности изложения Резюме Стратегии)

- миссия муниципального образования;
- стратегическая цель социально-экономического развития муниципального образования с указанием количественных и качественных характеристик ее достижения к 2030 году;
- этапы реализации Стратегии;
- приоритеты социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период, совпадающие с приоритетами на макроуровне, определенными документами стратегического планирования Российской Федерации и/или Сибирского федерального округа (при наличии);
- приоритеты социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период, совпадающие с региональными приоритетами, и приоритеты муниципального уровня:
 - в сфере повышения качества жизни населения (проекты и направления, обеспечивающие основной вклад в повышение качества жизни населения, значения показателей повышения качества жизни населения к 2030 году);
 - в сфере экономики («точки роста», инвестиционные проекты и предприятия, обеспечивающие основной вклад в развитие экономики муниципального образования, значения показателей развития экономики муниципального образования к 2030 году);
 - в сфере муниципального управления (основные планируемые изменения в сфере управления, позволяющие достичь запланированные цели социально-экономического развития, количественные и качественные характеристики результатов данных изменений к 2030 году);
- ожидаемые значимые результаты реализации Стратегии к 2030 году;
- краткие сведения о подходах к разработке Стратегии:
 - основания для разработки Стратегии (наименование, номер и дата нормативных актов, включая муниципальный правовой акт о разработке Стратегии);
 - основные разработчики Стратегии;
 - информация об участии общественных организаций, профессиональных сообществ, населения в разработке проекта Стратегии (форматы участия, целевые группы участников, общественные обсуждения).