



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 338.2:353.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-96-118

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

С. В. ДОРОШЕНКО

Институт экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург, Россия

Уральский федеральный университет им. первого Президента России

Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

Для цитирования:

Дорошенко С. В. Региональные подходы к разработке муниципальных стратегий // Ars Administrandi (Искусство управления). 2019. Том 11, № 1. С. 96–118. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-96-118.

Введение: с 2015 года многие муниципальные образования приступили к разработке стратегий, хотя, согласно действующему законодательству, стратегия не входит в число обязательных документов стратегического планирования для этого уровня. Одновременно органы власти субъектов зачастую сами инициируют процессы разработки стратегии в муниципальных образованиях, что актуализирует исследования в области подходов региональных властей к этому процессу.

Цель: определение региональных подходов к разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований.

Методы: сочетание методов социологии, компаративного и документального анализа.

Результаты: для межрегиональных сравнений предложены три группы критериев: институциональные, характеризующие встроенность муниципальной стратегии в систему современных требований; организационные, определяющие структуру и период действия стратегий, а также отличительные черты собственно методических рекомендаций; контентные, отражающие содержание и специфику требований к проработке отдельных блоков стратегии. Компаративный анализ проведен на базе методических рекомендаций 11 субъектов Российской Федерации, в которых региональные власти выступили инициаторами разработки стратегий на муниципальном уровне. На основе результатов опроса представителей органов местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области и дополнительных предметных интервью относительно предложенных региональным правительством методических рекомендаций по разработке стратегий были определены основные аргументы за и против сложившихся методов участия региональной власти в муниципальном стратегическом планировании.

Выводы: исследование подтвердило гипотезу о формировании различных региональных подходов к разработке муниципальных стратегий: охватывающего весь цикл стратегического планирования; сосредоточенного только на стратегии; не предусматривающего

самостоятельных стратегий, но с регламентацией участия муниципальных образований в разработке региональной стратегии. Рекомендовано при разработке муниципальных стратегий исходить из дифференцированного подхода.

Ключевые слова: стратегии развития; муниципалитеты; методические рекомендации; межрегиональные исследования; региональные подходы; интервьюирование; опросы

ВВЕДЕНИЕ

С принятием в 2014 году Федерального закона Российской Федерации от 28 июня 2014 года № 172–ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172–ФЗ) началось оформление этого института в соответствии с новыми правилами и требованиями. Сложно назвать наблюдаемые процессы последовательными и взаимоувязанными, поскольку важнейший целеполагающий документ, а именно Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, до сих пор не утвержден. Тем не менее, в настоящее время во многих субъектах Федерации разработаны и приняты региональные стратегии. Более того, с 2015 года к разработке стратегий приступили муниципальные районы и городские округа, хотя, согласно действующему законодательству, стратегия не входит в число обязательных документов стратегического планирования для муниципального уровня, к которым относятся только два: прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период и муниципальные программы. Целесообразность разработки других документов стратегического планирования, в том числе стратегии, органы местного самоуправления определяют самостоятельно. Первоначально стратегии социально-экономического развития рекомендовалось иметь всем муниципальным районам и городским округам. Впоследствии, как подмечено исследователями, «под давлением “муниципального лобби”» (Жихаревич и др., 2018, с. 48) были приняты поправки в 172–ФЗ, на основе которых право на разработку собственных стратегий получили городские и сельские поселения¹.

При этом, как показывает практика, органы власти субъектов Федерации зачастую сами инициируют процессы разработки стратегии в муниципальных образованиях, мотивируя это, во-первых, необходимостью определения долгосрочных стратегических целей, приоритетов и задач развития муниципального образования; во-вторых, улучшением его инвестиционной привлекательности; в-третьих, повышением сплоченности местных сообществ, а также степени информационной открытости власти.

Теоретические положения муниципального стратегического планирования во многом построены на обобщении и сравнении имеющегося практического опыта за рубежом и в России (Тошич, 2003; Костылева, 2004; Рисин и др., 2007; Жихаревич и др., 2016; Мясникова, 2014; Шестак, 2015 и др.).

Обобщая выводы исследователей в области зарубежного опыта планирования, следует отметить межстрановую разницу в сформировавшихся моделях. Так, в основе стратегического развития муниципального уровня в США и странах ЕС заложен подход «снизу-вверх», что определяется существенным объемом полно-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 30.10. 2017 № 299-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_281713/ (дата обращения: 12.09.2018).

мочий и финансовых возможностей местного самоуправления. Но, к примеру, в отличие от стран ЕС в малых и средних городах США, как правило, используется модель «общественного договора», предусматривающая в первую очередь принципы общественного участия и гармоничного сочетания интересов местных сообществ. В странах, сохранивших принятые ранее принципы хозяйствования, например в Китае, выдерживается модель централизованного планирования «сверху-вниз» без акцента на социальных приоритетах развития.

В целом, в отдельных исследованиях (Savage et al., 2007) выделяются следующие основные принципы стратегического планирования: учет потребностей сообщества и текущих проблем территории; ориентация на решение будущих возможных проблем в сценариях развития; проактивность через установление новых стандартов, обеспечивающих повышение уровня и качества жизни населения.

На этих принципах базируется и стратегическое планирование в российских городах, история которого имеет непродолжительный период и началась в середине 1990-х годов с разработки стратегических планов. Первым стратегическим документом, причем не только муниципального, но и регионального уровня, считается Стратегический план г. Санкт-Петербурга, разработанный еще в 1997 году и остававшийся долгие годы главным ориентиром развития для городских властей.

Основное количество стратегических планов российских городов, рассчитанных в основном на период до 2010–2015 годов, было разработано в 2000–2004 годах. Так, в докладе Леонтьевского центра (Стратегическое..., 2002), сформированного по итогам оценки качества документов стратегического планирования двадцати российских городов, отмечается наличие на тот момент стратегий в 200 муниципальных образованиях, из которых 75 – малые города. Таким образом, наибольший интерес к разработке стратегий развития проявился среди крупнейших и крупных городов.

Одни из разработанных в тот период планов городского развития достаточно быстро оказались невостребованными, однако некоторые до сих пор сохраняют свою актуальность. Например, одним из документов, составивших основу для своей современной редакции, является Стратегический план развития города Екатеринбурга, разработанный в 2001–2002 годах². В 2008–2010 годах на его основе была подготовлена новая редакция Стратегического плана развития Екатеринбурга до 2020 года³. В 2016 году в связи с необходимостью дальнейшего развития документа начался процесс его актуализации и подготовки новой редакции до 2030 года. Одними из базовых принципов актуализации Стратегического плана были: сохранение стратегической цели развития города Екатеринбурга; преемственность концептуальных основ стратегического планирования и структуры Стратегического плана; учет новых разработанных документов стратегического планирования федерального и регионального уровня. В феврале 2018 года проект новой редакции

² О Стратегическом плане Екатеринбурга [Электронный ресурс]: решение Екатеринбург. гор. думы от 10.06.2003 № 40/6. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802003648> (дата обращения: 29.08.2018).

³ О Стратегическом плане Екатеринбурга до 2020 года [Электронный ресурс]: решение Екатеринбург. гор. думы от 26.10.2010 № 67/30. URL: http://www.ekburg.ru/sp_2020/ (дата обращения: 29.08.2018).

Стратегического плана был рассмотрен и одобрен на заседании Программного совета стратегического развития города Екатеринбурга.

В монографии уральских исследователей (Методические..., 2010), написанной по результатам участия в разработке Стратегического плана г. Екатеринбурга в 2000-х годах, были раскрыты и обобщены современные концептуальные подходы, представлены рекомендации к формированию стратегических планов (стратегий) социально-экономического развития муниципальных образований.

Постоянные исследования в области территориального стратегического планирования с конца 1990-х годов проводятся Международным центром социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» в г. Санкт-Петербурге. Полученные результаты широко представляются экспертному сообществу и находят регулярное отражение в различных публикациях, отдельные из которых размещены в открытом доступе. Одна из последних работ центра включает в себя информацию о стратегическом планировании и об основных положениях 172-ФЗ. Примечательно, что эксперты обращаются к первичному уровню местного самоуправления и предлагают возможные и целесообразные варианты, в том числе с учетом российской и зарубежной практики, включения малых поселений в процессы разработки стратегий (Жихаревич и др., 2017).

Как правило, в большинстве российских исследований в области муниципального стратегического планирования акцент делается на анализе уже разработанных стратегий, критике их качества, сравнении подходов различных муниципальных образований к процессу разработки стратегического документа, отношения представителей местного самоуправления к нему. Однако в институциональных условиях, когда, как мы уже отметили выше, власти субъектов сами выходят с предложениями и даже требованиями к органам местного самоуправления об обязательном наличии «необязательной» стратегии социально-экономического развития муниципального образования, интересно оценить понимание и видение региональными властями этого документа. Другими словами, обратиться к одной из первопричин этих требований, неоднозначного отношения муниципалов к разработке и исполнению стратегий, а также спорного качества этих документов. С одной стороны, это раскрывает формат отношений между разными уровнями власти в субъектах Федерации (сотрудничество, подчинение и т. п.), а с другой – общие представления о стратегическом планировании региональных министерств экономического профиля, поскольку именно они формулируют методические рекомендации по разработке стратегий развития муниципальных образований.

Важно отметить, что и оценка стратегий, и оценка методических рекомендаций по их разработке опираются на методологию оценивания политики, одного из институтов, направленного на повышение качества государственного управления, который в большинстве развитых стран является неотъемлемой составляющей политико-управленческой практики, реализуемой, прежде всего, в рамках концепции нового государственного менеджмента (New Public Management). Главным тезисом этой парадигмы является внедрение эффективных бизнес-инструментов в общественный сектор (Osborne and Gaebler, 1992). При этом трудности внедрения ее принципов в различных странах периодически пробуждают исследовательский интерес (Androniceanu, 2007; Gruening, 2001; Shaw, 2012; Dalingwater, 2014; Tabrizi et al., 2018).

С определенной долей условности в общем процессе оценивания политики выделяются «несколько самостоятельных направлений: аудит эффективности, оценка программ, оценка регулирующего воздействия (ОРВ), оценка реформ, бюджетирование, ориентированное на результат, имеющих разную историю, цели, нормативное закрепление, но объединенных общей идеологией и отчасти инструментарием» (Дорошенко и др., 2014, с. 144). Итоги реализации этих направлений в рамках административных реформ, проводимых в соответствии с концепцией New Public Management, подробно анализируются в ряде исследований (Gasper, 2006; Trochim, 2009; Клименко, 2014; Вульфович, 2017).

Оценку стратегий, как некоего руководства к действию, можно отнести к оцениванию программ – направления, в рамках которого анализируются в том числе реальные или потенциальные эффекты и последствия проводимой политики и методология которого в 2000-х годах начала активно изучаться и пропагандироваться в России (Оценка..., 2009), что актуализировалось переходом к программно-целевому планированию. Примечательно, что в исследовании Г. Ю. Ветрова и соавторов на примере ряда российских небольших городов рассматривались технологии оценки муниципальных программ (Ветров и др., 2003).

Кроме того, как отмечает Вольманн, «на протяжении последних тридцати лет реформа государственного управления и оценивание (evaluation) – тесно связанные сюжеты» (Вольманн, 2010, с. 93). Исследуя проведение оценки воздействия административных реформ, Вольманн и Кулман предлагают «три основных измерения как основу сравнительных исследований политико-административных воздействий: в сфере «легитимации выхода»: эффективность, действенность, производительность; в сфере «управления и координации»: вертикальная и горизонтальная координация, формирование или устранение связей в административной структуре; в сфере «легитимации входа»: демократический контроль, политическая ответственность, участие, прозрачность» (Вольманн и др., 2017, с. 166). В этом случае оценка действий региональных властей в области муниципального стратегирования, в том числе реализованных через методические рекомендации по разработке стратегий, укладывается в оценку воздействий в сферах «управления и координации», а также «легитимации входа».

Все вышесказанное актуализирует исследования в области подходов региональных властей к разработке муниципальных стратегий.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель данного исследования – на основе межрегионального сравнительного анализа методических рекомендаций определить, какие подходы к решению вопросов разработки стратегий развития муниципальных образований формируются в субъектах Федерации.

Не скроем, что интерес к этому вопросу возник в результате вполне прикладной работы, а именно – совместного проекта Института экономики Уральского Отделения Российской Академии Наук (РАН) и Министерства экономики Свердловской области по научному сопровождению процесса разработки стратегий муниципальных образований, расположенных на территории региона, включая предварительную экспертизу проектов стратегических документов

на предмет соблюдения рекомендаций, разработанных областным министерством. Именно в ходе экспертной работы были выявлены в том числе трудности, возникающие в муниципальных образованиях при попытках понять и соблюсти требования региональных властей. Кроме того, сами Методические рекомендации этой области существенно отличаются от рекомендаций других субъектов Федерации. Поэтому нам показалось интересным несколько шире представить и сам опыт региона, и собственные полученные результаты.

Как следствие, наше полное исследование, но уже с учетом поставленной цели включало в себя два, однако скорее параллельных, чем последовательных этапа. На одном этапе нами была подготовлена анкета, с помощью которой проведен опрос представителей муниципальных образований Свердловской области на предмет выявления их восприятия предложенных региональным правительством методических рекомендаций по разработке стратегий, выполнен последующий анализ поступивших ответов, а также проведено интервьюирование представителей муниципальных образований Свердловской области с этой же целью. На другом этапе была собрана на основе данных, представленных в открытом доступе информационной сети Интернет, первичная информация об имеющихся в регионах методических рекомендациях по разработке стратегий развития муниципальных образований. Собранные методические документы были проанализированы по предложенным критериям, затем проводилось их сравнение.

В рамках анализа было реализовано сравнение документов, принятых в 11 субъектах Федерации: Республика Саха (Якутия)⁴, Республика Татарстан⁵, Ленинградская⁶, Архангельская⁷, Свердловская⁸, Томская⁹, Воронеж-

⁴ Об утверждении методических рекомендаций по разработке и корректировке документов стратегического планирования, формируемых на уровне муниципальных образований республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]: приказ М-ва экономики Республики Саха (Якутия) от 14.12.2015 № 210-од. URL: <http://docs.cntd.ru/document/450289334> (дата обращения: 18.06.2018).

⁵ Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан [Электронный ресурс]: приказ М-ва экономики Республики Татарстан от 18.12.2015 № 534. URL: http://tatarstan.ru/regulation/expertise/list/mert.htm?page=6&corrupt_id=9186 (дата обращения: 18.06.2018).

⁶ Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образований Ленинградской области [Электронный ресурс]: распоряжение Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области от 10.06.2015 № 60. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2018).

⁷ Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования в муниципальных образованиях Архангельской области, а также по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития муниципального образования Архангельской области [Электронный ресурс]: распоряжение Агентства стратегических разработок Архангельской области Правительства Архангельской области от 15.12.2017 № 14-р. URL: <https://strategy29.ru/about-strategy/> (дата обращения: 18.06.2018).

⁸ О Методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Свердловской области от 30.03.2017 № 208-ПП. URL: <http://docs.cntd.ru/document/543546931> (дата обращения: 18.06.2018).

⁹ Об утверждении Методических рекомендаций по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Томской области [Электронный

ская¹⁰, Челябинская¹¹ области, Ставропольский¹² и Красноярский¹³ края. Следует заметить, что по Красноярскому краю анализировались два документа, поскольку второй из них взаимоувязан с первым и в нем раскрываются и дополняются некоторые позиции.

Безусловно, мы не претендуем на репрезентативность, на полноту охвата. Но наше исследование можно определить как пилотное, в рамках которого поставлен вопрос, практически не рассматриваемый до этого, а именно оценить политику региональных властей в отношении муниципального стратегирования. На наш взгляд, полученные результаты позволяют в дальнейшем организовать и провести более масштабное изучение.

Последовательность изложения результатов исследования в статье определялась задачей лучшего погружения читателя в проблему. Поэтому сначала будут представлены результаты компаративного анализа методических документов, а затем – в качестве иллюстративного дополнения – результаты опроса и интервьюирования по Свердловской области.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБСУЖДЕНИЕ

Сравнение методических рекомендаций проводилось на основе предлагаемых нами критериев, которые условно были разделены на три группы:

- институциональные, характеризующие встроенность муниципальной стратегии в систему современных требований. К таким критериям отнесены: полнота охвата документом сферы стратегического планирования; принципы разработки стратегии; характер взаимосвязи муниципальной стратегии с дру-

ресурс]: распоряжение Администрации Томской области от 4.06.2015 № 361-па. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467921311> (дата обращения: 18.06.2018).

¹⁰ Об утверждении методических рекомендаций по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального района (городского округа) Воронежской области [Электронный ресурс]: приказ Департамента экономического развития Воронежской области от 21.12.2016 № 51-13-09/179-О. URL: <http://docs.cntd.ru/document/444891671> (дата обращения: 18.06.2018).

¹¹ Об утверждении методических рекомендаций по участию муниципальных образований в разработке стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года [Электронный ресурс]: приказ М-ва эконом. развития Челябинской области от 15.06.2017 № 145. URL: <https://cheladmin.ru/sites/default/files/n/page/36647/upload/metodicheskierekomendacioms.pdf> (дата обращения: 18.06.2018).

¹² О методических рекомендациях по разработке отраслевых стратегий развития и стратегий социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Ставропольского края [Электронный ресурс]: приказ М-ва эконом. развития Ставропольского края от 16.12.2015 № 480/од. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432809627> (дата обращения: 18.06.2018).

¹³ Методические рекомендации по формированию стратегий социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Красноярского края до 2030 года: письмо М-ва экон. развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края от 3.09. 2015 № 85-1681; Методические рекомендации по формированию стратегий социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Красноярского края до 2030 года (дополнение к письму 2015 г.) [Электронный ресурс]: письмо М-ва экон. развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края от 27.06.2016. URL: <http://econ.krskstate.ru/dat/File/11/Metodicheskie%20rekomentatsii%20po%20formirovaniyu%20Strategiy%20MO%20%28struktura%20i%20soderzhanie%20razdelov%29.pdf>

гими стратегическими документами; участники процесса разработки стратегии; организация публичных обсуждений стратегии; механизмы реализации стратегии;

- организационные, определяющие структуру и период действия стратегий, а также отличительные черты собственно методических рекомендаций. К ним отнесены: представление основных понятий; рекомендуемый объем стратегии; период и этапы реализации стратегии; структура стратегии; период корректировки и актуализации стратегии; отличительные особенности методических рекомендаций;

- контентные, отражающие содержание и специфику требований к разработке отдельных блоков стратегии. К ним отнесены: требования к представлению проблемно-аналитического блока; требования к представлению и разработке сценарного и прогнозного блоков; отражение вопросов пространственного развития; наличие показателей сравнительного анализа муниципальных образований; определение потребности в финансовых ресурсах; отражение процессов управления и мониторинга реализации стратегии.

Анализ методических рекомендаций исходя из институциональных критериев показал следующее:

- документы четырех регионов – Республик Саха (Якутия) и Татарстана, Ленинградской и Архангельской областей – охватывают весь цикл стратегического планирования. Рекомендации в остальных (кроме Челябинской области) нацелены только на разработку стратегии муниципальных образований. На этом фоне выделяется Челябинская область, где не предусмотрена разработка самостоятельных муниципальных стратегий (что соответствует федеральному закону), но при этом разработаны методические рекомендации по участию муниципальных образований в разработке стратегии развития региона. В дальнейшем, поскольку подход Челябинской области существенно отличается от остальных регионов, мы позволили не учитывать методические рекомендации этого субъекта при сравнении остальных документов, но вернуться к нему в общем заключении;

- наиболее полное выделение и раскрытие методологических принципов разработки стратегии присутствует только в документах Республики Саха (Якутия), Томской и Воронежской областей, кратко принципы сформулированы в документах Архангельской области и практически отсутствуют в остальных рекомендациях;

- в большинстве документов (за исключением Красноярского края) отмечается необходимость взаимосвязи муниципальной стратегии с другими стратегическими документами. При этом наблюдается заметная разница между регионами. Так, в рекомендациях Республики Татарстан и Ленинградской области взаимосвязь предлагается устанавливать через сопоставление целей муниципального образования с региональной стратегией. В документах Республики Саха (Якутия) лишь оговаривается согласование через цели, но более подробно раскрывается, как и в Томской области, через целевые показатели. В Архангельской области предусмотрен не только учет приоритетов, целей и задач региональной стратегии и иных стратегических документов, но и согласование с Агентством стратегических разработок обла-

сти на соответствие муниципальной стратегии этим приоритетам и целям. В Воронежской области подразумевается учет положений стратегических документов, а также установление взаимосвязи через направления социально-экономического развития региона. В рекомендациях Свердловской области и Ставропольского края лишь отмечается необходимость взаимосвязи с другими документами;

- основными механизмами реализации стратегии муниципальных образований указаны либо план реализации стратегии и муниципальные программы (Республика Саха, Архангельская и Томская области), либо только муниципальные программы (в Ставропольском крае еще и проекты). Но здесь выделяются рекомендации Свердловской области, где весьма туманно раскрыт вопрос механизмов реализации. Вместо этого муниципалитетам предлагается разработать схему организации стратегического управления и формирования стратегических документов, а основными инструментами реализации заявляются стратегические проекты, что, на самом деле, не увязывается с обязательным стратегическим документом, а именно с муниципальными программами;

- при определении участников создания стратегии власти почти всех регионов подчеркивают важность самостоятельности этого процесса для органов местного самоуправления, как правило, через создание межведомственной рабочей группы, допуская при необходимости участие независимых экспертов, населения, общественных организаций и т. п. Одновременно в двух субъектах (Республика Саха, Архангельская область) оговаривается также возможность привлечения сторонних организаций на конкурсной основе. Но в Свердловской области участие сторонних организаций не приветствуется (практически запрещено), при этом обязательно формирование в каждом муниципальном образовании совета стратегического развития и пяти экспертных советов – «Власть», «Наука», «Общественность», «Бизнес», «СМИ». Это зачастую ставит малые муниципальные образования в тупиковое положение из-за банальной невозможности сформировать некоторые из таких экспертных советов, например «Наука»;

- по-разному регионы подходят к организации публичных обсуждений стратегии. Так, в Республике Саха, Томской области и Ставропольском крае процедура прописана очень кратко либо только отмечено, что стратегия ей подлежит; в Республике Татарстан и Ленинградской области подробно прописана организация общественных обсуждений; в Архангельской и Свердловской областях отмечено, что ход процесса должен отражаться на сайте, а сами общественные обсуждения определяются либо уставом муниципального образования (в северном регионе), либо их организует экспертный совет «СМИ» (в уральском регионе); в Воронежской области сами общественные обсуждения не упоминаются, но оговаривается необходимость комплексных коммуникаций с основными стейкхолдерами.

Анализ методических рекомендаций на основе организационных критериев показал следующие результаты:

- не все субъекты оговаривают рекомендуемый объем документа. Так, это отсутствует в Республике Татарстан, Ленинградской области и Ставропольском крае. Остальные оговаривают либо объем с приложениями,

что варьируется от 100 страниц в Томской области до 150 страниц в Архангельской; либо без учета приложений – в интервалах от 75 страниц в Воронежской области до 150 страниц в Республике Саха;

- в большинстве субъектов рекомендуется разрабатывать стратегии муниципальных образований на срок не менее 6 лет (12 лет в Республике Татарстан), но не превышая периода долгосрочного прогноза, либо с учетом срока реализации региональной стратегии развития. Этапы реализации стратегии оговорены лишь в рекомендациях Ставропольского края: 3 года – первый этап и 3–6 лет – последующие этапы;

- в большинстве субъектов в структуре стратегии рекомендуется выделять от пяти до девяти основных разделов, где-то добавляются дополнительные разделы (например, в Томской области – восемь основных разделов и два дополнительных). При этом в Ленинградской области представлен шаблон стратегии, где выделены три раздела с подразделами, а в Воронежской области лишь кратко раскрыто содержание основной части стратегии;

- не все регионы акцентируют внимание на сроках и условиях актуализации или корректировки стратегии. Так, в Ленинградской области корректировка рекомендована не реже одного раза в 3 года, в Республике Саха, Архангельской и Томской области – не реже одного раза в 6 лет, в Республике Татарстан и Свердловской области оговариваются лишь условия корректировки. В рекомендациях остальных субъектов этот вопрос не нашел отражения;

- основные понятия, на которые должны опираться муниципальные образования при разработке стратегий, очень большим перечнем представлены в Республике Саха и Ленинградской области; в Республике Татарстан, Архангельской, Томской и Воронежской областях отражены основные понятия; в остальных субъектах таковые отсутствуют;

- несмотря на общую направленность и схожесть по большинству позиций, методические рекомендации практически всех субъектов имеют отличительные особенности (за исключением Республики Саха). Например, в отдельных субъектах существуют свои формы представления информации (формы сопоставления сценариев, плана мероприятий, прогнозов – в Республике Татарстан (где также прописаны особенности согласования), формы сопоставления сильных и слабых сторон, возможностей и угроз – в Ленинградской области, форма плана-графика разработки стратегии – в Томской области). В Ставропольском крае отмечается разработка и согласование муниципальных стратегий с отраслевыми стратегиями региона. В Красноярском крае помимо двух документов, раскрывающих рекомендации по разработке стратегий, предусмотрено резюме, как и в Воронежской области. В Архангельской области стратегия представляется в агентство стратегических разработок региона, а в Свердловской области предусмотрено создание экспертных советов, а также постоянное кураторство Министерства экономики.

Наконец, анализ методических рекомендаций, исходя из контентных критериев показал следующее:

- требования к представлению проблемно-аналитического блока в большинстве рекомендаций изложены весьма кратко, при этом, например, в Респу-

блике Саха конкретно указаны показатели. Но в Томской области рекомендации по этому блоку весьма конкретны. В Свердловской области, напротив, все очень размыто и чрезмерно;

- требования к разработке и сценарного, и прогнозного блоков отсутствуют в Свердловской области и Ставропольском крае, но хорошо проработаны в Архангельской области и весьма конкретны в Томской области и Республике Саха. В остальных регионах представлены требования (при этом весьма кратко, часто в общих рекомендациях, в Республике Татарстан, Красноярском крае и Воронежской области) к сценарному блоку, но одновременно не разработан прогнозный блок;

- что касается отражения вопросов пространственного развития, то в Республике Саха, Архангельской и Томской областях этот блок раскрыт и конкретен; в Ставропольском крае, Ленинградской и Воронежской областях отсутствует совсем; в Красноярском крае раскрыты вопросы территориального развития; в Республике Татарстан пространственное развитие рассматривается через межмуниципальные взаимодействия. В рекомендациях Свердловской области отражены требования к разделу «Стратегия пространственного развития», но написаны они весьма пространно;

- в большинстве субъектов не предусмотрено проведение сравнительного анализа муниципальных образований, а следовательно, отсутствуют его показатели. Однако в Республике Саха и Архангельской области даны пять индикаторов для сравнительной оценки конкурентоспособности муниципального образования с другими и в целом с субъектом. Сравнения рекомендуется проводить в Воронежской области, где оговаривается, что сравнивать нужно с регионом в целом и с сопоставимыми по площади, численности населения, специализации другими муниципальными образованиями области, а при необходимости и другими субъектами Российской Федерации. В рекомендациях Свердловской области указывается требование проведения сравнений «сходных» муниципальных образований, однако не раскрыты критерии сходности;

- определение потребности в финансовых ресурсах в ряде субъектов предусмотрено либо самостоятельным разделом и в рамках прогноза (Республика Саха, Архангельская область), либо только в рамках прогноза (Томская область), или самостоятельным разделом (Красноярский край). В остальных субъектах этот вопрос поднимается в разделе «Механизмы реализации» (в том числе через проекты – Ставропольский край и Воронежская область). В Свердловской области рекомендации весьма туманны;

- вопросы управления и мониторинга в таких субъектах, как Республика Татарстан, Красноярский край, Ленинградская и Архангельская области (предусмотрен самостоятельный раздел в стратегии), раскрыты в общем – для всех документов стратегического планирования; в Республике Саха – только для стратегии. В Томской области это также самостоятельный раздел стратегии. В Свердловской области и Ставропольском крае упоминается необходимость мониторинга, а в Воронежской области подобные разделы отсутствуют.

В целом анализ показал, что при подготовке методических рекомендаций субъекты многое заимствуют друг у друга, но исключительно по своему усмо-

трению. И зачастую тиражируются недостаточно проработанные элементы. Но при этом практически все документы имеют свои отличительные особенности, хотя внедрение некоторых позиций весьма спорно с точки зрения повышения эффективности и результативности процесса разработки муниципальных стратегий.

Компаративный анализ методических документов, безусловно, позволяет дать достаточно объективную характеристику требований субъектов Федерации к структуре и формату муниципальных стратегий, их содержанию, а также соблюдению принципа взаимосвязи и взаимосогласованности всего процесса стратегирования в регионе. Однако не менее интересно мнение о методических рекомендациях представителей муниципалитетов, хотя оно носит субъективный характер. Для выяснения такового нами были проведены опрос и интервьюирование в муниципальных образованиях Свердловской области. Следует подчеркнуть, что представители местных сообществ согласились ответить на вопросы исключительно на условиях полной анонимности, поэтому, следуя данному обещанию, мы не приводим здесь даже перечень муниципальных образований.

Для проведения обследования нами был разработан опросный лист, включавший в себя девять открытых вопросов, два из которых носили общий характер, остальные были направлены на выяснение мнений относительно качества изложения информации по конкретным разделам Методических рекомендаций. При проведении интервью были, во-первых, использованы вопросы анкеты, что позволило уточнить имеющуюся или получить более расширенную информацию по каждой из позиций. Именно поэтому результаты интервью приводятся параллельно результатам опроса. Во-вторых, заданы дополнительные вопросы для выяснения общего мнения представителей муниципалитетов о стратегиях, а также действиях региональных властей при их разработке. Результаты опросного обследования представлены в таблице.

Отвечая на вопрос об общей характеристике Методических рекомендаций, более 81 % респондентов отметили, что «документ нуждается в переработке: требуется корректировка его отдельных положений», и только 9 % считают, что «документ написан простым языком, все его разделы понятны и не вызывают вопросов».

Во время интервью респонденты были еще более негативно настроены, давая общую оценку методического документа, часто повторяя, что «стиль и язык документа понятен исключительно для узких специалистов, имеющих серьезные знания в области макроэкономики».

Второй вопрос носил конкретизирующий характер. Отвечая на вопрос о том, что нужно изменить в Методических рекомендациях (допускалось несколько вариантов ответов), 100 % опрошенных отметили, что необходимо «добавить приложения с образцами требуемых таблиц, шаблонами отдельных элементов стратегии», и почти 91 % просили добавить типовой шаблон стратегии. Более 36 % опрошенных считают необходимым «уточнить представленную информацию (более подробно раскрыть отдельные положения)», и чуть более 9 % просят «упростить стиль изложения».

Мнение респондентов о создании в муниципальных образованиях Свердловской области экспертных советов, % / Respondents opinion on creating Expert Boards in Sverdlovsk Region municipalities, %

Варианты ответов, %	Экспертные советы				
	Власть	Наука	Бизнес	Общественность	СМИ
создан и эффективно работает	63,6	27,3	27,3	27,3	27,3
создан, но эффективность работы низкая	36,4	54,5	63,6	54,5	36,4
создан только в соответствии с Методическими рекомендациями, но не считаем его необходимым	0	0	9,1	18,2	27,3
пока не создан, но его создание не вызывает трудностей, будет создан обязательно	0	0	0	0	0
пока не создан, ограничены ресурсы муниципального образования для его создания	0	0	0	0	0
не создан и не может быть создан, поскольку нет ресурсов	0	18,2	0	0	9,1

Интервью еще раз подтвердило желание муниципальных представителей иметь готовый шаблон стратегии, что, по их мнению, значительно упрощает процесс разработки и конкретизирует требования региона. Было также предложено «изложить в схемах последовательность действий» и «более детально изложить стратегию пространственного развития».

Остальные вопросы касались информации отдельных разделов, в большинстве вопросов допускалось несколько вариантов ответов. Наиболее положительно респондентами был оценен раздел «Организация процесса разработки (актуализации) стратегии социально-экономического развития муниципального образования»: более 45 % отметили, что в нем «информация изложена четко и понятно, объем достаточный». Но при этом более 27 % высказались, что «информация изложена четко и понятно, но объем излишний, слишком много внимания уделено вопросу экспертных советов», а более 18 % отметили вариант «стиль изложения труден для восприятия, объем излишний».

В рамках интервью респонденты чаще всего акцентировали внимание на том, что «постоянно возникают вопросы, требующие дополнительного разъяснения».

Широкую дискуссию вызвал вопрос о создании в муниципальном образовании экспертных советов «Власть», «Наука», «Бизнес», «Общественность», «СМИ». В таблице представлены результаты опроса. По результатам очевидно, что в большинстве муниципальных образований требуемые советы были созданы. Наиболее оправданным с позиции эффективности для разработки стратегии признается создание совета «Власть» – более 63 % респондентов. Остальные четыре совета даже если и созданы, то их эффективность оценивается значительно ниже. Одновременно достаточно скептически оценивается необходимость создания совета «СМИ» (более 27 %), «Общественность» (более 18 %) и «Бизнес» (более 9,1 %). Одновременно более 18 % муниципалитетов высказались за невозможность в силу отсутствия у них ресурсов для создания экспертного совета «Наука», а более 9 % – совета «СМИ». Последнее, прежде всего, касается небольших муниципальных образований.

Интервью во многом подтвердило мнение об отсутствии необходимости создания такого количества советов. Как правило, предлагалось ограничиваться тремя – «Власть», «Общественность», «Бизнес» (иногда, как вариант, – «Наука»). Подтвердилось критическое отношение к созданию совета «Наука» в малых образованиях. Тем не менее, во время интервью представители муниципалитетов, где созданы все экспертные советы, высказывались за расширение функциональных обязанностей экспертных советов.

В раздел «Порядок формирования раздела стратегии социально-экономического развития муниципального образования “Социоэкономика: конкурентные возможности и особенности развития”» методических рекомендаций респонденты предложили внести следующие изменения: более 90 % считают необходимым «перечень показателей для проведения анализа», более 81 % просят изложить методику осуществления SWOT-анализа, более 72 % – «определить критерии выбора сходных муниципальных образований» и более 63 % – сократить временной период для анализа социально-экономических показателей (до 2010–2015 годов вместо 2000–2015 годов.).

Во время интервью полученные ответы были дополнены двумя основными мнениями – «представить таблицы с формулами для расчета показателей» или «привести ссылки на методики таких расчетов».

Экспертиза проектов стратегий показала, что большие трудности при разработке вызвал раздел «Стратегия пространственного развития». Как следствие, более 81 % опрошенных высказались за шаблон представления информации в этом разделе. Кроме того, более 72 % отметили необходимость перечня показателей реализации Стратегии пространственного развития; более 63 % попросили отразить перечень региональных документов, которые следует учесть при обосновании перспектив пространственного развития муниципального образования; более 45 % считают, что нужно упростить порядок представления информации в этом разделе, а еще 9 % предлагают отказаться от разработки Стратегии пространственного развития, сосредоточиться только на ключевых проблемах и перспективах пространственного (территориального) развития муниципального образования, но одновременно никто не поддержал идею замены раздела «Стратегия пространственного развития муниципального образования» на раздел «Межмуниципальное сотрудничество».

Интервью подтвердило, что требования этого раздела вызывают много критики, «весьма затруднительны для понимания». Кроме того, «непонятно вообще его присутствие в таком виде в стратегии и чем не устраивает территориальное развитие, основанное на генеральных планах». Не поддержав идею замены раздела, ряд представителей муниципальных образований высказались за то, чтобы «включить межмуниципальное сотрудничество в стратегию пространственного развития».

В разделе «Порядок формирования раздела стратегии социально-экономического развития муниципального образования “Механизм реализации стратегии развития муниципального образования”» было предложено определить конкретный перечень таких механизмов, а также представить типовой вариант схемы организации процесса стратегического управления и схемы формирования документов (по 54,5 %). Но более 27 % опрошенных вообще предложили заменить существующий раздел на раздел «Муниципальные программы», а 18 % – упростить порядок представления информации.

Интервью не только подтвердило высказанные при опросе мнения, но и показало, что этот раздел также весьма критикуем. Большинство респондентов задаются вопросом, почему в этот раздел «не включены муниципальные программы», и предлагают этот пробел восполнить.

В разделе «Рекомендации по определению состава приоритетных стратегических направлений, показателей эффективности реализации» более 90 % респондентов предложили «сформировать по каждому стратегическому направлению минимально необходимый перечень ключевых показателей в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления», а 18 % – высказались за упрощение порядка представления информации, при этом более 63 % предложили разработать шаблон представления информации в этом разделе. Но порядка 36,5 % высказались за отказ от обязательного раскрытия всех направлений и за предоставление муниципальному образованию права выбора важных для него стратегических направлений. Интервью не дало дополнительной информации по этому вопросу, но подтвердило ранее высказанные мнения.

Последний вопрос анкеты о требуемых изменениях в разделе «Структура стратегической программы» не имел готовых вариантов ответов, поэтому большинством респондентов он был пропущен во время опроса. Но при интервью были высказаны весьма различные мнения: «более детально изложить требуемые материалы в разделах», «заменить на муниципальные программы», «в подпункте 2 сократить временной интервал для критериев и показателей, описывающих проблемную ситуацию, до 5 лет (2010–2015)» и, наконец, - «исключить данный раздел как дублирующий раздел стратегических направлений».

Дополнительные вопросы интервью были следующие: необходимо ли для муниципального образования иметь стратегию своего развития или достаточно региональной стратегии; верите ли вы, что утвержденная стратегия будет реализована; помогают ли вам региональные власти в разработке стратегии; кто принимает участие в разработке стратегии в вашем муниципальном образовании?

Формат статьи не позволяет приводить все мнения в формате прямой речи, поэтому вынуждены ограничиться обобщениями и краткими примерами. Более половины опрошенных представителей муниципалитетов не отрицают необходимости наличия стратегии. По их мнению, «не столько стратегия, сколько сам процесс ее разработки заставляет задуматься о процессах на территории». Но одновременно большое число респондентов склонны не верить, что сформированный документ будет дееспособным, «скорее он будет просто пылиться на полке, поскольку так, как с нами работает региональная власть по этому вопросу, нам важно быстрее его закрыть и поставить “галочку”». Кроме того, муниципалитеты считают, что «у них все равно не хватит ресурсов», «а еще стратегическим планам мешают принятые позже документы, например указы, которые обязательны к выполнению, но денег на них никто не дает, приходится жертвовать чем-то».

Что касается вопроса о помощи региональных властей, то подавляющее большинство респондентов не очень довольны ни самими методическими рекомендациями, ни организацией «заслушивания проектов стратегий на стратегическом совете», ни «запретом по поводу обращения за помощью к профессиональному сообществу», ни тем, как сотрудники министерства экономики отвечают на возникающие вопросы – «нас только строят, а на все вопросы отсылают к Стратегии Екатеринбурга, а разве можно сравнить город-миллионник с нашими тысячниками, нельзя ко всем с одной гребенкой подходить, требования надо дифференцировать», «никаких толковых разъяснений не могут дать, только требуют, при этом еще и свои требования постоянно меняют, а мы вынуждены каждый раз переделывать и подстраиваться, а деваться некуда..», «гоняют, как пацанов, ни понимания, ни уважения», «требуют данные за 15 лет, а не знают, что многое в части статистики в последние годы вообще уже не собирается на уровне небольших муниципалитетов».

Наблюдается большой разброс мнений об участниках процесса разработки – от весьма пессимистических: «мэр отстранился, свалили все на экономический отдел», «старшие сотрудники сказали, что им скоро на пенсию и их это не интересует, поручили нам, молодым, а у нас своей текущей работы полно..», «поручили мне, а я не успеваю, свою работу заваливаю, вообще человеческих ресурсов нет для разработки этой стратегии, да и не понятно, нужна ли она нам», «населению не интересно, да мы общественность особо и не привлекаем, сами сидим, а с предпринимателями общаемся, но они не хотят в процессе участвовать, только потом критикуют наши предложения..» – до более позитивных: «у нас начальник экономической службы очень ответственно к этому относится, с большим интересом, глава администрации на него надеется и сам принимает участие по возможности», «у нас активно градообразующее предприятие, с ними постоянно на связи, они и решения окончательные принимают», «администрация работает, а остальные потом собираются обсуждать, активно критикуют, предложения высказывают».

Таким образом, опрос и интервью показали, что муниципальные образования Свердловской области по-разному относятся к требованию обязательного наличия у них стратегии развития и к организации региональными властями процесса разработки такой стратегии, включая предложенные мето-

дические рекомендации. С одной стороны, муниципалитеты не отрицают необходимость стратегического документа и даже готовы над ним работать, но с другой – испытывают дефицит кадровых ресурсов и чрезмерным считают давление региональной власти на этот процесс, которая в своих попытках его ускорить и унифицировать не всегда реально оценивает и свои требования, и недостатки организации. Не учитывается инерционность «провинциалов», которым на фоне сложившихся бюрократических ограничений и стратегического цейтнота, действительно, легче и безопаснее работать по шаблонам, типовым образцам, конкретным показателям.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Межрегиональный компаративный анализ методических рекомендаций по разработке стратегий развития муниципальных образований показал, что с позиции регионального взгляда на муниципальное стратегирование в России наметилось формирование трех подходов. В рамках первого подхода регион пытается охватить и выстроить весь цикл стратегического планирования на муниципальном уровне. На наш взгляд, такой подход позволяет: во-первых, разграничить требования к организации стратегического планирования на уровне муниципального образования от требований к разработке стратегии; во-вторых, последовательно представить весь процесс стратегического планирования с учетом ключевых принципов, участников, основных документов, порядка их согласования и мониторинга реализации; в-третьих, более четко отразить требования к разработке и содержанию стратегии социально-экономического развития муниципального образования. При этом подходе региональные власти, как правило, понимают, что желание и готовность местных властей все-таки иметь стратегию развития ограничивается ресурсами и инертностью, поэтому, предоставляя территориям определенную самостоятельность, они пытаются ее «сочетать» с высокой степенью контроля.

В рамках второго подхода регионы стараются регламентировать только разработку стратегии. Такой подход, с нашей точки зрения, несколько ограничивает понимание сущности процесса разработки и его конечного результата в виде стратегии. Не формирует ни у региональных, ни у муниципальных властей представлений (а зачастую и подчеркивает их отсутствие) о месте и роли муниципальной стратегии в системе стратегического планирования, не устанавливает взаимосвязи между стратегическими документами. Кроме того, зачастую приводит к чрезмерным и противоречивым требованиям со стороны властей региона к муниципальным стратегиям, обрекая местные власти на тупиковое положение.

В рамках третьего подхода не предусматривается разработка самостоятельных стратегий, но подробно регламентируется процесс участия муниципальных образований в разработке стратегии социально-экономического развития всего региона. По нашему мнению, с позиции комплексности, преемственности, взаимосогласованности и соответствия нормативным требованиям третий подход региональных властей весьма оправдан, поскольку обеспечивает более высокую результативность и эффективность всей системы регионального стратегирования, включая муниципальный уровень.

И наконец, полагаем, независимо от объективно существующей межрегиональной разницы должны быть дифференцированы подходы к процессу разработки стратегий внутри регионов, исходя из типа муниципального образования, имеющихся у него ресурсов, его роли и места в региональном пространстве. Неправомерно предъявлять одинаковые требования, что мы сейчас наблюдаем, к стратегиям мегаполисов и небольших муниципалитетов. Кроме того, региональным властям в этих процессах, как справедливо подчеркнуто экспертами, следует «избегать чрезмерного бюрократизма, излишнего контроля и “компанейщины”» (Жихаревич и Прибышкин, 2018, с. 63).

Библиографический список

Ветров Г. Ю., Визгалов Д. В., Пинегина М. В., Шевырова Н. И. Оценка муниципальных программ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. 88 с.

Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социологические исследования. 2010. № 10. С. 93–99.

Вольманн Х., Кулман С. Административная политика и административные реформы // Управленческое консультирование. 2017. № 11. С. 160–169. DOI: 10.22394/1726-1139-2017-11-160-169.

Вульфович Р. М. Административные реформы в постсоветской России: основные проблемы и результаты // Управленческое консультирование. 2017. № 12. С. 102–110. DOI: 10.22394/1726-1139-2017-12-102-110.

Дорошенко С. В., Нигметов К. К. Институт оценки политики в контексте теории реформ // Журнал экономической теории. 2014. № 2. С. 142–145.

Жихаревич Б. С., Лебедева Н. А., Русецкая О. В., Прибышкин Т. К. Стратегии малых городов: территория творчества / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2017. 68 с.

Жихаревич Б. С., Прибышкин Т. К. Муниципальное стратегическое планирование в России между кризисами // Известия Русского географического общества. 2016. Т. 148. № 3. С. 1–13.

Жихаревич Б. С., Прибышкин Т. К. Стратегическое планирование на уровне поселений: факты и мнения, 2016 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 47–67.

Клименко А. В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.

Костылева Н. Е. Стратегии развития активных европейских городов // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2004. № 4. С. 35–50.

Мясникова Т. А. Стратегирование социально-экономического развития муниципальных образований в регионах России: теория, методология, методическое обеспечение. Воронеж: Изд.-полигр. центр «Научная книга», 2015. 186 с.

Оценка программ: методология и практика / Под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. 394 с.

Рисин И. Е., Шаталова Е. А. Стратегическое планирование социально-экономического развития городов: зарубежный и российский опыт // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2007. № 2. С. 25–32.

Стратегическое планирование в городах России. Обзор по результатам оценки качества стратегического планирования в 20 городах / Под ред. Б. С. Жихаревич, Н. Б. Жунды, И. А. Корелиной, Л. Э. Лимонова, О. В. Русецкой и др. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2002. 26 с.

Тошич И. Стратегическое планирование в городах Европы. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. 47 с.

Шестак О. И. Проблемы стратегического планирования в муниципальных образованиях на примере Хабаровска и Владивостока // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 119–134.

Androniceanu A. New Public Management, a Key Paradigm for Reforming Public Management in Romanian Administration // Administrație Și Management Public. 2007. № 8. P. 154–161.

Dalingwater L. Post-New Public Management (NPM) and the Reconfiguration of Health Services in England // Observatoire de la société britannique. 2014. № 16. P. 51–64. DOI: 10.4000/osb.1714.

Gasper D. Policy Evaluation: from Managerialism and Econocracy to a Governance Perspective // Handbook of International Development Governance / Ed. by A. S. Huque, H. Zafirullah. New York: Taylor & Francis, 2005, Chapter 37, P. 655–670.

Gruening G. Origin and Theoretical Basis of New Public Management // International Public Management Journal. 2001. № 4. P. 1–25. DOI: 10.1016/S1096-7494(01)00041-1.

Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y.: A Plume Book, 1992. 420 p. DOI: <https://doi.org/10.1002/pam.4050130113>.

Savage V. R., Pow C.-P. Urban Planning During the Globalization // City Society and Planning: Essays in Honour of Prof. A. K. Dutt. / Ed. by B. Thakur, G. Pomeroy, C. Cusack, S. Thakur. New Delhi: Concept Publishing, 2007. Vol. 1. P. 19–45.

Shaw R. La Nouvelle Gestion Publique en Australie: Passé, Présent et Future // Pouvoirs. 2012. Vol. 141, № 2. P. 117–132. DOI: 10.3917/pouv.141.0117.

Tabrizi J. S., Haghgoshayie E. H., Doshmangir L., Yousefi M. The Barriers to Implementation of New Public Management Strategies in Iran's Primary Health Care: a Qualitative Study // J Liaquat Uni Med Health Sci. 2018. Vol. 1, № 17. P. 8–17. DOI: 10.22442/jlumhs.181710542.

Trochim W. M. K. Evaluation Policy and Evaluation Practice // Evaluation policy and evaluation practice. New Directions for Evaluation / Ed. by W. M. K. Trochim, M. M. Mark, L. J. Cooksy. 2009. № 123. P. 13–32.

Информация об авторе

Дорошенко Светлана Викторовна – д-р экон. наук, доцент, заведующий сектором региональной предпринимательской политики ФГБУН Института экономики Уральского отделения РАН, 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, профессор кафедры эконометрики и статистики ФГАО ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, ул. Мира, 19

ORCID: 0000-0002-8282-6062

ResearcherID: L-6719-2017

E-mail: doroshenkos@mail.ru

Статья получена 19 ноября 2018 года

UDC 338.2:353.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-96-118

REGIONAL APPROACHES TO THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL STRATEGIES

Svetlana V. Doroshenko

Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 29 Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014, Russia

Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin, 19 Mira str., Yekaterinburg, 620002, Russia

ORCID: 0000-0002-8282-6062

ResearcherID: L-6719-2017

E-mail: doroshenkos@mail.ru

For citation:

Doroshenko, S. V. (2019), "Regional Approaches to the Development of Municipal Strategies", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 96–118, doi: 10.17072/2218-9173-2019-1-96-118.

Introduction. Since 2015, many municipalities have started to work out development strategies, although the current legislation is not bidding the latter to be mandatory strategic planning documents at this level of governance. At the same time, regional authorities themselves often initiate processes of strategy development in municipalities, thus making actual the research into the regional authorities approach in this process.

Aims. To identify regional approaches to working out socio-economic development strategies in municipalities.

Methods. Combination of sociological, comparative and documentary analysis methods.

Results. Three groups of criteria are proposed for inter-regional comparisons: the institutional, reflecting the degree of the municipal strategy meeting the present-day requirements; the organizational, determining the strategy structure and duration, as well as the specific guidelines; the content ones, reflecting the content and specific requirements to building individual blocks within the strategy. The comparative analysis has been carried out based on the guidelines produced in 11 regions of the Russian Federation, in which the regional authorities initiated development strategies at the municipal level. Using the survey results for Sverdlovsk region local governments representatives and additional in-depth interviews on the regional government guidelines for strategy development, the main arguments for and against the existing methods of regional authorities participation in municipal strategic planning have been identified.

Conclusion. The study confirmed the hypothesis outlining a variety of regional approaches to municipal strategies development, namely: those covering the entire cycle of strategic planning; focused only on the strategy; not providing for independent strategies but regulating the participation of municipalities in a regional strategy development. A differentiated approach is recommended to be used when extending strategies to the municipal level.

Keywords: development strategy; municipalities; guidelines; inter-regional studies; regional approaches; interviewing; surveys

References

- Vetrov, G. Yu., Vizgalov, D. V., Pinegina, M. V. and Shevyrova, N. I. (2003), *Otsenka munitsipal'nykh program* [Evaluation of Municipal Programs], Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.
- Wollmann, H. (2010), "Evaluation in Public-sector reform: Toward a "Third Wave" of Evaluation", *Sociological Research*, no. 10, pp. 93–99.
- Wollmann, H. and Kullmann, S. (2017), "Administrative Policy and Administrative reforms", *Administrative Consulting*, no. 11, pp. 160–169, doi: 10.22394/1726-1139-2017-11-160-169.
- Vulfovich, R. M. (2017), "Administrative Reforms in Post-Soviet Russia: Principal Problems and Results", *Administrative Consulting*, no. 12, pp. 102–110, doi: 10.22394/1726-1139-2017-12-102-110.
- Doroshenko, S. V. and Nigmatov, K. K. (2014), "Policy Evaluation in the Context of the Reforms Theory", *Russian Journal of Economic Theory*, no. 2, pp. 142–145.
- Zhikharevich, B. S., Lebedeva, N. A., Rusetskaya, O. V. and Pribyshin, T. K. (2017), *Strategii mal'kh gorodov: territoriya tvorchestva* [The Strategies of Small Cities: a Territory of Creativity], in Zhikharevich, B. S. (ed.), International Center for Social and Economic Research "Leontief center", Saint-Petersburg, Russia.
- Zhikharevich, B. S. and Pribyshin, T. K. (2016), "Municipal Strategic Planning in Russia in 2010–2014", *Izvestiya of the Russian Geographical Society*, vol. 148, no. 3, pp. 1–13.
- Zhikharevich, B. S. and Pribyshin, T. K. (2018), "Strategic Planning in Towns and Villages: Facts and Opinions 2016", *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 47–67.

- Klimenko, A. V. (2014), "The Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges", *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 9–51.
- Kostyleva, N. E. (2004), "The Active European Towns of Development Strategies", *Izvestiya of the Saint Petersburg University of Economics and Finance*, no. 4, pp. 35–50.
- Myasnikova, T. A. (2015), *Strategirovanie sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy v regionakh Rossii: teoriya, metodologiya, metodicheskoe obespechenie* [Strategizing of Social and Economic Municipal Development in the Russian Regions: Theory, Methodology, Methodical Guidelines], Publishing House "Scientific book", Voronezh, Russia.
- Kuz'min, A. I., O'Sullivan, R. and Koshelevoi, N. A. (ed.) (2009), *Otsenka programm: metodologiya i praktika* [Programme Evaluating: Methodology and Practice], Presto-RK, Moscow, Russia.
- Risin, I. E. and Shatalova, E. A. (2007), "Strategic Planning of Social and Economic Development of Urban Territories: Foreign and Russian Experience", *Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics and management*, no. 2, pp. 25–32.
- Zhikharevich, B. S., Zhunda, N. B., Korelina, I. A., Limonov, L. E. and Rusetskaya, O. V. (ed.) (2002), *Strategicheskoe planirovanie v gorodakh Rossii. Obzor po rezul'tatam otsenki kachestva strategicheskogo planirovaniya v 20 gorodakh* [Strategic Planning in Russian Cities. The Evaluating of the Strategic Planning Quality in 20 Cities], International Center for Social and Economic Research "Leontief center", Saint-Petersburg, Russia.
- Toshich, I. (2003), *Strategicheskoe planirovanie v gorodakh Evropy* [Strategic Planning in the European Cities], Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.
- Shestak, O. I. (2015), "Problems of Strategic Planning in Municipalities by the Example of Khabarovsk and Vladivostok", *Public Administration Issues*, no. 4, pp. 119–134.
- Androniceanu, A. (2007), "New Public Management, a Key Paradigm for Reforming Public Management in Romanian Administration", *Administratie si Management Public*, no. 8, pp. 154–161.
- Dalingwater, L. (2014), "Post-New Public Management (NPM) and the Reconfiguration of Health Services in England", *Observatoire de la société britannique*, no. 16, pp. 51–64, doi: 10.4000/osb.1714.
- Gaspar, D. (2006), "Policy Evaluation: from Managerialism and Econocracy to a Governance Perspective", in Huque, A. S. and Zafirullah, H. (ed.), *Handbook of International Development Governance*, Taylor & Francis, New York, US, chapter 37, pp. 655–670.
- Gruening, G. (2001), "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", *International Public Management Journal*, no. 4, pp. 1–25, doi: 10.1016/S1096-7494(01)00041-1.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A Plume Book, New York, US.
- Savage, V. R. and Pow, C.-P. (2007), "Urban Planning During Globalization", in Thakur, B., Pomeroy, G., Cusack, C. and Thakur, S. (ed.), *City Society and Planning: Essays in Honour of Prof. A. K. Dutt*, Concept Publishing, New Delhi, India, vol. 1, pp. 19–45.

Shaw, R. (2012), “La Nouvelle Gestion Publique en Australie: Passé, Présent et Futur”, *Pouvoirs*, vol. 141, no. 2, pp. 117–132.

Tabrizi, J. S., Goshayie, E. H., Doshmangir, L. and Yousefi, M. (2018), “The Barriers to Implementation of New Public Management Strategies in Iran’s Primary Health Care: A Qualitative Study”, *J Liaquat Uni Med Health Sci*, vol. 1, no. 17, pp. 8–17, doi: 10.22442/jlumhs.181710542.

Trochim, W. M. K. (2009), “Evaluation policy and evaluation practice”, in Trochim, W. M. K., Mark, M. M. and Cooksy, L. J. (in ed.), *Evaluation policy and evaluation practice. New Directions for Evaluation*, no. 123, pp. 13–32.

Received November 19, 2018