

УДК 35. 352.075  
ББК С83

DOI 10.47475/2618-9852-2021-16310

## ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ ЗА РУБЕЖОМ

*Д. В. Ведерникова\**

Челябинский государственный университет,  
Челябинск, Россия

В статье рассмотрены и проанализированы особенности разработки и применения муниципальной стратегии развития за рубежом. Подробно рассмотрен опыт четырех стран: Мексики, Германии, Великобритании и Канады. Также обозначены цели, которых можно достичь с помощью стратегических программ. Определены факторы, которые влияют на процесс реализации программ. На основе полученной информации обозначены особенности стратегии развития муниципальных образований зарубежных стран.

**Ключевые слова:** реализация стратегических программ, стратегическое планирование, муниципальное образование, сельское население.

## FEATURES OF THE FORMATION OF THE MUNICIPAL STRATEGY ABROAD

*D. V. Vedernikova*

Chelyabinsk State University. Chelyabinsk. Russia

This article discusses and analyzes the features of the development and application of the strategy of municipal development abroad. The experience of four countries is considered in detail: Mexico, Germany, Great Britain and Canada. The goals that can be achieved through strategic programs are also outlined. The factors influencing the implementation of the program are identified. On the basis of the received information, the features of the development strategy of municipalities of foreign countries are revealed.

**Keywords:** implementation of strategic programs, strategic planning, municipal formation, rural population.

Стратегическое планирование в коммерческих организациях, государственных органах различных уровней власти на данный момент является основополагающим стабилизирующим фактором развития, так как нестабильная экономика, обстановка на рынке оказывают огромное влияние на развитие любой области.

Если рассматривать область государственно-го управления, то стратегическое планирование

в Российской Федерации осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // КонсультантПлюс : информационно-правовая система. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)

Стратегическое планирование на федеральном уровне достаточно понятно и эффективно, эта область подробно изучена, но процесс планирования развития субъекта или муниципального образования на сегодняшний день не налажен, остается много открытых вопросов, требуется профессиональный опыт, оценка возможных рисков, учет ошибок. В связи с этим, чтобы наладить и улучшить механизм стратегического планирования в субъектах и муниципальных образованиях, требуется рассмотреть опыт зарубежных государств, в частности городов отдельных стран.

Мексиканский город Энсенада обладает большой площадью, в связи с чем является крупнейшим муниципальным образованием страны. Экономическая составляющая города — отрасли обрабатывающей промышленности, сфера услуг, город обладает самостоятельными ресурсами. Стоит отметить, что в данном городе находится около 60 % от общей численности населения. Также на территории муниципального образования находится большое количество сельских поселений, численность которых не достигает и 100 человек. Данный фактор повлиял на разрозненность сообщества муниципалитета, из-за чего для местных властей образовалась такая проблема, как обеспечение высокого уровня жизни населения. Так как для местных властей становится сложным обеспечить его для сельских жителей, которые находятся за пределами центра города.

Для уравнивания социальной, культурной, экономической разобщенности между сельским и городским населением местные власти подготовили стратегию муниципального развития или программу регионализации, позволяющую конкретизировать районы в границах муниципального образования по критериям культуры, самобытности или основной отрасли. В таком случае в работу включится механизм активного участия каждого сообщества в развитии своей территории.

Таким образом, местные власти поделили муниципальное образование на четыре новых региона: Вино, Охос-Негрос-Валле-де-ла-Тринидад, Сан-Квинтин и Сур. Каждый из указанных регионов поделен на субрегионы, количество которых может варьироваться от 14 до 23. Также в каждом регионе ведут работу специалисты из центрального муниципального правительства, поддерживающие связь с администрацией города Энсенады. В то же время, распределением ресурсов между территориями занимаются региональные филиалы. Механизм распределения и передачи некоторых полномочий, например, таких как контроль за выполнением поставленных задач, позволил определить наиболее пер-

спективные направления работы, что помогло использовать инвестиции, средства государства целенаправленно и эффективно.

Нужно подчеркнуть, что программа включает в себя непосредственное участие населения в организации и развитии своих «общин». В свою очередь, местными органами привлекаются имеющиеся технические и социальные ресурсы по программе целевого финансирования общественной безопасности, социального развития, а также ключевой задачи — повышения уровня благосостояния населения городов.

Данная программа также получила дополнительное финансирование от Муниципального комитета по планированию и развитию — COPLADEM [3]. Комитет принял участие в создании и проведении различных правовых-административных реформ, позволяющих сформировать новые региональные отделения. Также комитет поощряет участие граждан в формировании новых административных конструкций. Реформаторы содействуют социальному обмену среди жителей вновь образованных регионов, чтобы стимулировать сотрудничество между деревнями и общие цели развития [6].

Рассмотрим опыт Германии, а точнее Северной Рейн-Вестфалии. Генеральная Ассамблея Организации объединенных наций утвердила Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в Нью-Йорке в сентябре 2015 года, то есть международное сообщество впервые приняло универсально обоснованный набор целей для жизнеспособного будущего — так называемые цели в области устойчивого развития [2].

Семнадцать целей образуют единую систему координат для всех стран — впервые, включая Север и Юг. Обозначенные цели являются ориентиром для социально-экономического развития в Германии на федеральном, региональном и местном уровнях. Данные цели послужили основой для обновления Национальной стратегии устойчивого развития Германии в 2016 году и сыграли ключевую роль в Региональной стратегии устойчивого развития государства Северный Рейн-Вестфалия (далее — СРВ).

Компания «Engagement Global» совместно со своим обслуживающим агентством «Сообщества в одном мире» реализует проект «Муниципалитеты в СРВ для глобальной устойчивости» в сотрудничестве с Рабочей группой Северной Рейн-Вестфалии по Повестке дня на 21 век, в тесной кооперации с Государственной канцелярией, Министерством окружающей среды, сельского хозяйства, охраны природы и защиты прав потребителей Северной Рейн-Вестфалии [4].

В рамках проекта «Муниципалитеты в СРВ для глобальной устойчивости» в контексте Повестки дня на период до 2030 года муниципальные образования в СРВ разрабатывают местные стратегии устойчивости. Это делает их первыми муниципалитетами, которые «ломают» систему целей, определенных ООН, на местном уровне путем разработки комплексной стратегии муниципального развития с конкретными целями.

При этом указанный проект придает большое значение активному участию граждан во всем процессе, что, как можно заметить, становится общим принципом с процессом разработки муниципальной стратегии в Мексике, рассмотренным выше. Предполагается привлечь как можно больше местных групп к разработке стратегии и объединить различные виды деятельности и инициативы. Местная стратегия устойчивого развития разработана в тесной консультации с заинтересованными сторонами из области управления, политики, гражданского общества, научных кругов и частного сектора. Это способствует дополнительному взаимодействию и помогает установить новые многосторонние партнерства на локальном уровне.

Рассмотрим опыт Великобритании. Лондон как единица сложного административно-территориального деления Великобритании также имеет стратегический план социально-экономического развития на срок 2019–2023 гг. В отличие от стратегий развития муниципальных образований Российской Федерации, стратегический план Лондона не утверждает ожидаемые количественные показатели реализации, определяя видение в результате развития города в рамках глобальных приоритетов развития:

- 1) укрепление общества;
- 2) создание устойчивого города;
- 3) рост экономики;
- 4) создание безопасного Лондона для женщин и девушек;
- 5) лидерство в государственной службе.

Бывший мэр Лондона Эд Холдер во вступительном слове к стратегическому плану обозначил: «Эти приоритеты являются отражением того, что мы услышали от нашего сообщества — чем вы поделились с нами на пороге, на собраниях прихода, на открытых площадках, через фокус-группы, в Интернете и через ваши многочисленные заметки» [1].

Так, Лондон становится в один ряд со многими другими муниципальными образованиями, которые при разработке стратегического плана, опираются на сформированное общественное мнение представителей различных сообществ.

Опыт Оттавы (Канады). Процесс стратегического планирования в Оттаве состоит из четырех этапов.

1. План:
  - 1) определение видения, приоритетов и целей развития;
  - 2) определение стратегических инициатив и потребностей в ресурсах;
  - 3) разработка планов эффективности для измерения результатов;
  - 4) сбор публичных делегаций для получения информации о стратегических приоритетах.

2. Реализация:
  - 1) осуществление стратегических инициатив (ключевых программ и услуг), которые позволят достичь приоритетов, определенных на первом этапе;
  - 2) обеспечение соответствия планов сроку приоритетов;
  - 3) принятие решения относительно выделения ресурсов для достижения приоритетов.

3. Мониторинг и отчетность:
  - 1) сбор результатов деятельности и сравнение с контрольными показателями и целями;
  - 2) формирование и предоставление отчетов для информирования об успехах и определения возможностей для улучшения;
  - 3) проведение регулярных обзоров стратегий для оценки результатов и внесения корректировок при необходимости;
  - 4) анализ и сообщение результатов.

4. Оценка и адаптация:
  - 1) оценка, остаются ли в силе допущения, лежащие в основе городского стратегического плана;
  - 2) адаптация к возникающим проблемам и возможностям;
  - 3) рассмотрение приоритетов в среднесрочной перспективе и при необходимости обновлении стратегического плана города [5].

Говоря о зарубежном подходе к стратегическому планированию на локальном уровне, невозможно не упомянуть об организации VNG International, выступающей экспертом в укреплении местного самоуправления в развивающихся странах и странах с переходной экономикой [4]. В рамках деятельности этой организации разработан практический инструментарий, содержащий основные положения формирования муниципальной стратегии.

Указанный документ, в том числе, определяет значительную роль, которую играет стратегия муниципального образования, а также необходимость проведения SWOT-анализа (определение сильных и слабых сторон объекта анализа — социально-экономического развития муниципального образования, возможностей

и угроз), являющегося фундаментальным шагом в разработке плана муниципального развития, а также анализа социально-экономического развития территории за прошедший период [7].

Это довольно отчетливо напоминает принцип разработки стратегии как региона, так и муниципального образования в Российской Федерации, в которой обязательным элементом становится выявление сильных и слабых сторон, возможностей и угроз социально-экономического развития, т. е. проведение SWOT-анализа.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что решение о формировании муниципальных стратегий принимается ввиду различных причин: в Мексике это стало решением проблемы неравенства между развитием городских и сельских территорий; в Германии — при адаптации системы целей ООН в области устойчивого развития, принятых на международном уровне, в масштабе муниципального образования и т. д. При этом каждая из них ориентирована на улучшение уровня жизни населения путем экономического роста, совершенствования механизма управления муниципальным образованием, повышения качества окружающей среды

и других факторов, влияющих на повышение благосостояния каждого.

Вместе с тем стратегии муниципальных образований зарубежных стран имеют свои индивидуальные особенности (наличие отдельного законодательного органа, осуществляющего и координирующего стратегическое планирование; привлечение стейкхолдеров — различных представителей бизнес-сообществ, научных кругов или населения к разработке стратегий социально-экономического развития территории; структура, содержание, а также последовательность разработки стратегии и пр.).

В целях совершенствования механизма стратегического планирования в масштабе муниципального образования возможно заимствование зарубежного опыта в части привлечения представителей различных сообществ (бизнес, домашнее хозяйство, главы местного самоуправления, профсоюзы и пр.) к формированию стратегии, в том числе квалифицированных футурологов; создания ответственного органа либо независимой организации с привлечением квалифицированных специалистов, учитывающих особенности развития определенного муниципального образования.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Официальный сайт Лондона. — URL: <https://www.london.ca/Pages/default.aspx> (дата обращения 20.12.2020).
2. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций : официальный сайт. — URL: <https://www.un.org/ru/ga/> (дата обращения 02.04.2021).
3. Муниципальный комитет по планированию и развитию COPLADEM : официальный сайт. — URL: <http://www.copladem.org/> (дата обращения 02.04.2021).
4. Немецкая некоммерческая организация с ограниченной ответственностью Engagement Global : официальный сайт. — URL: <https://www.engagement-global.de/homepage.html> (дата обращения 05.04.2021).
5. Федерация канадских муниципалитетов : официальный сайт. — URL: <https://fcm.ca/en/focus-areas> (дата обращения 01.04.2021).
6. Форум для инноваций в государственном секторе // Правительственная сеть новаторов. — URL: <https://www.innovations.harvard.edu/municipal-strategy—regional-development> (дата обращения 01.04.2021).
7. Хотяшева, О. М. Инновационный менеджмент: учебник и практикум для академического бакалавриата / О. М. Хотяшева, М. А. Слесарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2019. — 326 с.

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

**Ведерникова Дарья Владимировна** — магистрант Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. [homaikan@mail.ru](mailto:homaikan@mail.ru)

**\*Научный руководитель:** Грищук Владимир Андреевич — кандидат педагогических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. [vova\\_303@mail.ru](mailto:vova_303@mail.ru)

#### REFERENCES

1. Official`ny`j sajt Londona [The official website of London.]. Available at: <https://www.london.ca/Pages/default.aspx>, accessed 20.12.2020. (In Russ.).
2. General`naya Assambleya Organizacii Ob``edinenny`kh Nacij: oficial`ny`j sajt [Website of the United Nations General Assembly: official website]. Available at: <https://www.un.org/ru/ga/>, accessed 02.04.2021. (In Russ.).
3. Municipal`ny`j komitet po planirovaniyu i razvitiyu COPLADEM: oficial`ny`j sajt [COPLADEM Municipal Planning and Development Committee website: official website]. Available at: <http://www.copladem.org/>, accessed 02.04.2021. (In Russ.).

4. Nemeckaya nekommercheskaya organizaciya s ogranichennoj otvetstvennost`yu Engagement Global: oficial`ny`j sajt [Website of the German non-profit organization with limited liability Engagement Global: official website]. Available at: <https://www.engagement-global.de/homepage.html>, accessed 05.04.2021. (In Russ.).
5. Federaciya kanadskix municipalitetov: oficial`ny`j sajt [Website of the Federation of Canadian Municipalities: official website]. Available at: <https://fcm.ca/en/focus-areas>, accessed 01.04.2021. (In Russ.).
6. Forum dlya innovacij v gosudarstvennom sektore [Forum for innovations in the public sector]. Pravitel`stvennaya set` novatorov [Government network of Innovators]. Available at: <https://www.innovations.harvard.edu/municipal-strategy—regional-development>, accessed 01.04.2021 (In Russ.).
7. Khotyashева O. M., Slesarev M. A. Innovacionny`j menedzhment: uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata [Innovative management: textbook and practice for academic bachelor's degree]. — 3-e izd., pererab. i dop. Moscow: Yurayt Publ., 2019, 326 p. (In Russ.).