

Александра ОДИНЦОВА

КАК ОЦЕНИТЬ УСТОЙЧИВОСТЬ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ?

Развитие практики стратегического планирования муниципальных образований находится в русле общемировых тенденций. Механизмы целеполагания, анализ сильных и слабых сторон муниципалитетов, сценарный подход, непрерывность планирования и пр. методы сегодня все активнее внедряются в процесс работы над стратегиями. Вместе с тем сравнительный анализ показывает, что если в развитых странах практика стратегического планирования представляет собой своеобразный инструмент политики устойчивого развития, то в России ситуация другая. Несмотря на то что многие принимаемые стратегии содержат в себе мероприятия, обусловленные необходимостью перехода к устойчивому развитию, заявленные цели в своем подавляющем большинстве эту необходимость игнорируют. В статье показано, что включение основных принципов устойчивого развития в практику стратегического планирования отвечает не только интересам России, но и современным трендам развития местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, стратегическое планирование, стратегия муниципального образования, устойчивое развитие

Утвержденные 16 января 2017 г. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. находятся в центре внимания политиков и исследователей, занимающихся проблемами федеративных отношений, регионального развития и местного самоуправления. Названный документ не только определяет принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики регионального развития страны, но и является важным ориентиром для расширения практики стратегического планирования на всех уровнях территориального управления, предпосылкой для достижения системности в практике стратегирования¹. В связи с этим важно проанализировать существующие на сегодня подходы в определении целей стратегического

¹ В своем докладе на селекторном совещании под председательством полномочного представителя Президента в Сибирском федеральном округе С. Меняйло, состоявшемся в г. Новосибирске 10 февраля 2017 г., губернатор Красноярского края В. Толоконский отметил, что указ Президента России требует к себе самого пристального внимания руководства всех регионов страны. «Не может быть региональной политики, если нет четкого представления, что должно быть сделано в городах и районах через десять, через пятнадцать лет. Без видения будущего территория теряет качество управления уже сегодня и рискует допустить очень серьезные ошибки в тех или иных сферах». См.: Толоконский В. Без видения будущего территория теряет качество управления / Красноярский край. Официальный портал / URL: <http://www.krskstate.ru/press/news/0/news/82959>.

планирования. И не столько на уровне субъектов Федерации, сколько на уровне муниципальных образований.

Анализ как принятых, так и разрабатываемых Стратегий социально-экономического развития показывает, что цели, которые в них заявлены, как правило, ориентированы на *достижение устойчивого развития территорий* (городов, населенных пунктов, регионов).

Так, в актуализированной в начале 2017 г. версии Стратегии развития одного из лидеров в практике внедрения стратегирования – г. Санкт-Петербурга (одна из последних стратегий на сегодняшний день), выделено четыре стратегических направления: развитие человеческого капитала, повышение качества городской среды, обеспечение устойчивого экономического роста, обеспечение эффективности управления и развитие гражданского общества². Такая нацеленность характерна для большинства региональных и муниципальных стратегий³. Она в определенной степени предопределена ст. 3 п. 1. Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Закон устанавливает, что под стратегическим планированием следует понимать «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации»⁴.

На понятийном уровне в целом это соответствует и общемировым тенденциям, где устойчивое развитие уже не первое десятилетие является исходным принципом социально-экономической политики, реализуемой территориями различного уровня. Более того, в большинстве случаев практика стратегирования (вне зависимости используемой терминологии)⁵ – это оборотная сторона политики, направленной на устойчивое развитие территорий. А его необходимыми предпосылками выступают целеполагание, определение миссии территориального образования, определение конкурентных преимуществ, сильных и слабых сторон, сценарный метод, корректировка стратегий по мере ее реализации и т.д.

Казалось бы, все это говорит о том, что механизмы, используемые в российской практике стратегирования, лежат в русле мировых тенденций. Однако если углубиться в анализ, то обнаруживается определенный диссонанс в понимании принципа устойчивости в российской и мировой практике стратегического планирования. Чтобы разобраться, обратимся к истории.

² В Смольном представили актуализированную версию Стратегии развития Санкт-Петербурга / URL: <http://cedipt.spb.ru/press-centr/news/16686/>.

³ Подробнее см.: *Одинцова А.В.* К вопросу о стратегическом планировании муниципальных образований // *Федерализм*. 2016. № 2. С. 23–42.

⁴ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

⁵ Анализ зарубежной научной литературы и мирового опыта показывает, что та совокупность отношений, которая описывается у нас в терминологии стратегического планирования, сегодня все больше включается в предмет исследований концепции и практики *local governance*.

Концепция устойчивого развития: немного истории

В признании необходимости учета принципа устойчивости при определении направлений и механизмов развития территорий можно выделить ряд ключевых дат.

Еще в 1976 г. на первой конференции ООН по населенным пунктам была принята Ванкуверская Декларация, формулирующая главные возможности и решения, направленные на необходимость реализации эффективной политики развития населенных пунктов с учетом местных условий, исторического и культурного наследия с соблюдением прав и потребностей социально наименее защищенных групп населения. В 1986 г. Всемирная организация здравоохранения предложила проект «Здоровые города», к которому впоследствии присоединились более 1000 городов мира.

Среди других событий — Зеленая книга, вышедшая в свет в 1990 г., написанная в рамках Европейской комиссии и посвященная проблемам городской окружающей среды. Международный семинар «Населенные пункты и устойчивое развитие» 1990 г., посвященный анализу состояния окружающей среды в городах всех регионов мира в 80-х гг.⁶ Всемирный конгресс местных администраций за устойчивое будущее. Создание Международного совета местных экологических инициатив, куда вошли представители свыше 200 городов из 42 стран. Наконец, принятие в 1994 г. Хартии городов Европы «Вперед к устойчивости», подписанной представителями 120 городов. Перечень мероприятий, свидетельствующий о том, что проблемы устойчивости развития уже с конца XX в. находятся в центре внимания руководителей государств, регионов и городов, можно продолжить.

В 1992 г. на Конференции Организации Объединенных Наций (далее — ООН) по окружающей среде и развитию, проведенной в Рио-де-Жанейро, было признано, что охрана окружающей среды и социально-экономическое развитие имеют огромное значение для устойчивого развития. В целях обеспечения такого развития была принята глобальная программа, озаглавленная «Повестка дня на XXI век», которая по сути и стала отправной точкой для широкого распространения стратегий устойчивого развития населенных пунктов⁷.

Приверженность этой концепции была подтверждена на Конференции в Йоханнесбурге в 2002 г. В принятой по ее итогам декларации отмечается: «...мы берем на себя коллективную ответственность за усиление и упрочение взаимосвязанных и подпирающих друг друга основ устойчивого развития — экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды — на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях»⁸.

Наконец, важнейшие принципы устойчивого развития городов были выделены в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, принятой 25 сентября

⁶ По результатам семинара в 1992 г. выпущен сборник «Устойчивые города».

⁷ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. (издание ООН, в продаже под № R.93.I.8 и исправления). Т. I–III.

⁸ Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 г.).

2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (A/RES/70/1)⁹.

Ряд программных документов, касающихся реализации принципов устойчивого развития, за последние 20 лет был принят и в России¹⁰. В 2000 г. образована Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания РФ по проблемам устойчивого развития¹¹. В области архитектурно-строительной отрасли действует АНО «Национальное агентство по устойчивому развитию». Его миссия — «Содействие гармоничному пространственному развитию России и формированию здоровой и комфортной городской среды в соответствии с принятыми мировыми стандартами с помощью реализации принципов устойчивого развития»¹².

В 2016 г. был утвержден план реализации Парижского соглашения, подписанный участниками Конференции по климату в Ле-Бурже. В Министерстве экономического развития начата систематическая работа по анализу лучших мировых практик в сфере учета и мониторинга выбросов парниковых газов. Инициирована работа по созданию модели «зеленой экономики», где главный акцент будет сделан на ресурсосбережении, повышении эффективности использования природных ресурсов, развитии рынка экосистемных услуг при снижении негативного воздействия на все компоненты окружающей среды. Осенью 2016 г. утвержден Национальный приоритет развития ЖКХ и формирования комфортной городской среды в РФ¹³. Наконец, 2017 г. объявлен годом экологии, что, несомненно, еще больше усилит внимание к проблемам охраны окружающей среды.

Все это говорит о том, что *устойчивое развитие как принцип и ориентир социально-экономического развития обсуждается на различных площадках.*

⁹ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/70/1. Принята 25 сентября 2015 г. / URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement>.

¹⁰ Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития (1994 г.); Указ Президента от 1 апреля 1996 г. «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»; Национальный план действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999–2001 гг.; Экологическая Доктрина Российской Федерации (2002 г.); Национальная Стратегия и Основные направления Национального Плана действий по сохранению биоразнообразия (2001 г.); Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»; Федеральный закон «Об охране окружающей среды»; Энергетическая стратегия России на период до 2030 года и др.

¹¹ К Основным задачам Комиссии были отнесены: анализ норм законодательства РФ, норм международного законодательства, принципов устойчивого развития; разработка предложений переориентации военных расходов на цели устойчивого развития; взаимодействие с Президентом РФ, органами государственной власти, международными организациями, общественными организациями, средствами массовой информации по вопросам ведения Комиссии; участие в разработке долговременной стратегии России в области устойчивого развития, а также соответствующих федеральных программ и проектов международного сотрудничества; сбор, обобщение материалов по вопросам устойчивого развития; содействие сохранению российских оборонных высоких технологий и использования их на цели устойчивого развития; участие в международных конференциях по вопросам устойчивого развития.

¹² URL: <http://green-agency.ru/glavnaya/o-kompanii/missiya/>.

¹³ См.: Рейтинг устойчивого развития городов РФ за 2015 год. ООО «Агентство Эс Джи Эм». С. 2 / URL: <http://docplayer.ru/35773752-Reyting-ustoychivogo-razvitiya-gorodov-ef-za-2015-god.html>.

Устойчивое развитие для населенных пунктов

В «Повестке дня на XXI век», принятой на Конференции в Рио-де-Жанейро, специальная глава была посвящена вопросам устойчивого развития населенных пунктов. Отмечалось, что общая цель развития состоит в улучшении социально-экономических и экологических условий в населенных пунктах и условий жизни и работы всех людей, в частности городской и сельской бедноты.

При этом было выделено 8 программных областей, требующих первостепенного внимания для устойчивого развития муниципальных образований (порядок и их приоритетность обусловлены специфическими условиями каждой страны). Это:

- обеспечение надлежащего жилья для всех;
- совершенствование управления населенными пунктами;
- содействие планированию и управлению в целях устойчивого землепользования;
- содействие созданию комплексной инфраструктуры охраны окружающей среды: водоснабжения, санитарии, канализации и обработки и удаления твердых отходов;
- содействие созданию надежных энергетических и транспортных систем в населенных пунктах;
- содействие планированию населенных пунктов и управлению ими в районах, подверженных стихийным бедствиям;
- содействие устойчивому функционированию строительного сектора;
- содействие развитию людских ресурсов и созданию потенциала для развития населенных пунктов¹⁴.

Таким образом, как справедливо отмечает директор Департамента по объединению городов и коммун Валлонии (Бельгия), рожденная в высоких сферах международной политики, концепция устойчивого развития *постепенно конкретизировалась* и, пройдя путь от Европы до коммун, наконец достигла наиболее приближенных к населению уровней территориального управления¹⁵. Косвенное свидетельство этого – факт, что во многих странах в названиях самих стратегий муниципальных образований, как правило, присутствует ссылка на устойчивость (речь идет не просто о стратегии какого-то конкретного муниципального образования, а о стратегии его *устойчивого* развития).

Данная нацеленность просматривается и в других формах в большинстве муниципальных образований: в оформлении сайтов муниципальных органов (например, Нант, Монреаль), в разработке и реализации как муниципальных программ (по вопросам энергопотребления, уничтожения отходов, миграционной политики, инвалидов, женщин...), так и совместных программ в рамках межмуниципального сотрудничества

¹⁴ Повестка дня на XXI век. Конференция ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. / URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch7h.shtml.

¹⁵ *Maitre A.* Les stratégies locales et de développement durable: agenda local 21 et contrat d'avenir local. Un enjeu de taille pour les communes / URL: <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,1036.htm>.

(например, разработка путеводителей по вопросам энергопотребления и климата в рамках Федерации средних городов Франции¹⁶).

Что понимать под устойчивым развитием муниципальных образований?

Согласно «Повестке дня на XXI век» принцип устойчивости требует равновесного учета экологических, социальных и экономических факторов в определении направлений и стратегий развития. Иначе говоря, речь идет о формировании стратегической цели, в которой экологическая, социальная и экономическая составляющие представляют собой органическое единство. Одно не происходит за счет второго и/или третьего.

Показательно, что именно в этом духе устойчивое развитие трактуется в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р. В ней, в частности, говорится, что устойчивое развитие предполагает равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим, признание невозможности развития человеческого общества при деградации окружающей природной среды¹⁷.

Экономическая составляющая предполагает пересмотр понятия «экономическая эффективность». Длительные экономические проекты, учитывающие закономерности природы, рассматриваются в качестве более эффективных нежели проекты, при реализации которых возможные экологические последствия уходят на второй план или вовсе не учитываются.

Экологическая составляющая исходит из того, что основная цель устойчивого развития — стабильность физических и экологических систем. Игнорирование этого рано или поздно приводит к деградации окружающей среды и ставит под угрозу существование всего человечества.

Социальная составляющая обусловлена необходимостью обеспечения культурной и социальной стабильности, минимизации социальных конфликтов, оказывающих дестабилизирующее воздействие на общество. Особое внимание уделяется созданию возможностей для контроля за воздействием стратегий социально-экономического развития на маргинальные и обездоленные группы населения, уделяя особое внимание потребностям женщин.

Среди вызовов, требующих формирования новых подходов к пространственному развитию и пересмотра сложившихся ранее представлений о показателях эффективности социально-экономического развития территории, выделяются: демографические факторы (прежде всего старение населения), экономические факторы (на первом месте здесь — стагнация и экономический спад старопромышленных городов), социальные моменты (все более значимая часть населения фактически исключена из рынка труда и ориентирована на низкоквалифицированные и низкооплачиваемые рабочие места третичного сектора; бедные становятся все беднее, и сложно, подчас невозможно получить необходимые услуги в сфере здравоохранения, транспорта, ИКТ; социальная и пространственная сегрегация усиливается и ставит все более серьезные проблемы, экологические факторы (городские экосистемы находятся

¹⁶ Les villes moyennes, le climat et l'énergie pour une stratégie d'avenir / URL: villesdefrance.fr/upload/document/doc_201312121124130.pdf.

¹⁷ См.: Экологическая доктрина Российской Федерации / URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=133908>.

под избыточным давлением, и гидроизоляция земель угрожает биоразнообразию и увеличивает риск не только наводнений, но и дефицита воды).

Необходимость ответа на эти вызовы и потребовала обратиться к практике стратегического планирования, предполагающего:

- оценку ситуации в муниципальном образовании — в экономике, экологической и социальной сферах;
- разработку стратегического плана, включающего совокупность стратегий;
- реализацию необходимых мероприятий;
- оценку хода выполнения мероприятий (отчеты о состоянии локального пространства);
- информацию об осуществляемых действиях, распространение информации среди жителей и других МОВ, распространение эффективных практик в целях участия в процессе усиления (и формирования) совокупности коммунальных ценностей;
- с учетом оценок — адаптацию и модификацию плана действий;
- продолжение процесса.

Собственно говоря, именно Конференция в Рио-де-Жанейро зафиксировала основные составляющие стратегического (в т.ч. муниципального) планирования: определение сильных и слабых сторон, сценарный подход и т.д.

Как видим, основные составляющие нацеленности на устойчивое развитие, выделенные ООН, в целом соответствуют основным этапам стратегического планирования, предусмотренным в рамках 172-ФЗ Российской Федерации. Однако дальнейший анализ указывает на определенное противоречие.

Оценка устойчивости развития муниципалитетов РФ

С одной стороны, сам переход в России к практике стратегирования обусловлен объективной необходимостью изменения критериев экономического развития. Использование различных методов анализа, проектирования в масштабе территории и с учетом временного фактора (таких, как консалтинг по развитию территорий и т.п.) предполагает оценку эффективности использования всех видов ресурсов (материальных, социальных, природных). В результате на смену ориентации на частные или отраслевые интересы приходит ориентация на интересы пространственного (устойчивого) развития, что реально и отличает проекты развития от проектов реализации конкретных частных или отраслевых интересов¹⁸. Но, с другой стороны, анализ с этих позиций практики стратегирования в России показывает, что подавляющее большинство стратегий де-факто исходит из традиционного, утвердившегося ранее понимания развития в терминах «экономический рост — залог прогресса».

Подобная трактовка обуславливает и соответствующие приоритеты в экономической политике: *вначале экономический рост, а затем уже решение экологических и социальных проблем*. Поэтому в большинстве стратегий на первом месте стоят такие цели, как увеличение темпов роста объемов промышленного и сельскохозяйственного производства; увеличение среднего-

¹⁸ См.: Устойчивое развитие в России / под ред. С. Бобылева и Р. Перелета. Берлин — Санкт-Петербург. 2013. С. 85.

дового прироста инвестиций; повышение среднегодового прироста реальных доходов населения.

Так, например, в стратегии г. Белогорска в первом из выделенных направлений стратегического планирования «Сохранение экономической стабильности и *переход к устойчивому развитию*» (выделено нами. — А.О.) целевым вектором является «Модернизация и диверсификация экономики», включающая решение проблемы монопрофильности экономики, развитие производственного сектора экономики, содействие развитию предпринимательства, повышение инвестиционной привлекательности, создание условий для развития сельскохозяйственного производства, регулирование рынка труда¹⁹. Как видим, перечень и порядок выделенных задач никак не настраивает на «волну» устойчивого развития.

Указанное не означает игнорирования в практике муниципального стратегического целеполагания задач, связанных с устойчивым развитием. Такие задачи и в сфере экологии (прежде всего энергопотребления, создания комфортных условий жизни и т.д.), и в социальной сфере (помощь безработным, малообеспеченным и т.п.) ставятся. Более того, принимаются соответствующие программы.

Во многих случаях, особенно в крупных муниципальных образованиях, в перечне задач присутствуют проблемы энергосбережения в качестве важнейшей составляющей экологической направленности развития. Примером может служить стратегия Калуги, где в рамках задачи повышения энергосбережения и энергетической эффективности выделены такие важнейшие направления, как реализация пилотных проектов, в т.ч. «Энергоэффективный сектор» и «Энергоэффективный квартал»; использование механизмов энергосервисных договоров для модернизации жилищно-коммунального хозяйства, а также инфраструктуры города; обеспечение закупки наиболее энергоэффективных товаров для муниципальных нужд; снижение энергонагрузки на городскую инфраструктуру; повышение энергетической эффективности промышленных предприятий города; формирование и внедрение передовых нормативов энергоэффективности и др.²⁰.

Однако разработка этих программ и их реализация происходит на фоне, по сути, *некорректной трактовки принципа устойчивости*. Его сведения к традиционному пониманию в качестве стабильности экономического роста.

Из всех доступных нам муниципальных стратегий исключением является одна из последних — Стратегия развития социально-экономического развития муниципального образования «Город Саратов» до 2030 г. Цель стратегического развития муниципального образования «Город Саратов» — войти к 2030 г. в 10 лучших городов России по индексу устойчивого развития, учитывающего состояние социальной и городской инфраструктуры, экономические, демографические и экологические показатели. Характерно и то, что принципы устойчивого развития Саратова, выделенные в Стратегии, полностью соответствуют целям, изложенным в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, принятой 25 сентября 2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (A/RES/70/1).

¹⁹ Стратегия социально-экономического развития города Белогорск на период до 2025 года / URL: <http://belogorck.ru/gorodskoj-sovet/publichnye-slushaniya/dokumenty>.

²⁰ См.: URL: <http://kaluga-gov.ru/files>. Стратегия развития...

Речь идет о развитии человеческого потенциала города, расширении масштабов открытой для всех и экологически устойчивой урбанизации, наращивании усилий по защите и сохранению культурного и природного наследия города; нормализации экологической обстановки в городе; обеспечении всеобщего доступа к местам отдыха и зеленым зонам; создании условий для восстановления промышленного потенциала и развития высокотехнологичных отраслей экономики; обеспечении всеобщего доступа к достаточному, безопасному и недорогому жилью и коммунальным услугам; обеспечении возможностей пользоваться безопасными, недорогими, доступными и экологически устойчивыми транспортными системами на основе повышения безопасности дорожного движения, уделяя особое внимание нуждам тех, кто находится в уязвимом положении, — женщин, детей, инвалидов и пожилых лиц; интенсификации агломерационных процессов, согласованном развитии и поддержке позитивных экономических, социальных и экологических связей между городом Саратовом и окружающими его муниципальными образованиями²¹. Таким образом, о реальной нацеленности города на устойчивое развитие говорит и порядок, в котором перечислены принципы его устойчивого развития.

В целом, несмотря на всю противоречивость включения принципа устойчивости в стратегии развития муниципальных образований, содержание многих стратегий указывает на смещение приоритетов в системе целеполагания в сторону обеспечения рациональных моделей потребления и производства, инноваций, ресурсосбережения и вопросов экологии. Несомненно, лучшими предпосылками для такой переориентации обладают крупные города, в стратегиях которых наблюдается все большая переориентация с таких вопросов, как экономический рост и привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест и увеличение доходов, на вопросы улучшения качества городской среды и экологии.

Признание необходимости равновесного учета экологических, социальных и экономических факторов обуславливает и смещение акцентов с безусловного наращивания экономических показателей на обеспечение сбалансированного развития экономики, экологии и социальной сферы. Иначе говоря, речь идет об изменении подходов к категории развития. На смену ориентации на экономический рост, выражающийся в таком показателе, как валовой внутренний продукт (далее — ВВП) и т.п., приходят показатели, *отражающие качество социально-экономического развития*.

Первой попыткой формирования подобных показателей стала система индикаторов устойчивого развития, предложенная в 1996 г. Комиссией по устойчивому развитию ООН. Сейчас официальные интегральные показатели имеют практически все крупнейшие международные организации и большинство развитых стран: индекс развития человеческого потенциала, индекс живой планеты, индекс скорректированных чистых накоплений и т.д. Свои показатели разработаны и в России.

Например, *W/WF* России совместно с РИА Новости был разработан эколого-экономический индекс регионов РФ, который учитывает экологическую устойчивость развития в широком контексте, включая экологический,

²¹ Стратегия развития социально-экономического развития муниципального образования «Город Саратов» до 2030 года / URL: <http://www.saratovmer.ru/files/data/news/2016/49b279915da90743373c6606d82867ee.pdf>.

экономический и социальный факторы²². Свою методику комплексной оценки устойчивого социально-экономического развития предлагают сотрудники НОЦ «Управление территориальным развитием» при кафедре Экономики Поволжского института управления²³. Заслуживает внимания и методика, предложенная Агентством «Эс Джи Эм», используемая уже не один год для определения рейтинга устойчивого развития городов Российской Федерации²⁴. Анализ преимуществ и недостатков различных методик расчета показателей устойчивого развития не относится к предмету настоящей статьи. Однако в любом случае речь идет о необходимости использования *системы комплексных индикаторов для мониторинга и анализа ситуации в регионе или муниципалитете*.

Заслуживают внимания результаты рейтинга муниципалитетов по устойчивому развитию городов России, который проводится уже несколько лет Агентством «Эс Джи Эм». Для построения рейтинга использовался опыт ведущих российских и зарубежных исследовательских групп и организаций: *McKinsey, Ernst&Young, Australian Conservation Foundation, Forum for the Future, European Green Capital*, Института территориального планирования «Урбаника», Российского союза инженеров и др.

За 2015 г. были собраны данные по 179 городам с населением свыше 100 тыс. чел., расположенных в 80 субъектах Федерации. Общая численность населения этих городов, включенных в рейтинг, составляет 77,2 млн чел., или 76% от совокупного населения всех 1112 российских городов. Около 43% населения российских городов, анализируемых в рейтинге УР, проживает в городах-миллионниках.

Для проведения рейтинга городов был сформирован интегральный показатель — индекс устойчивого развития городов (далее — ИУР), рассчитываемый на основе большой совокупности статистических показателей (31 показатель), характеризующих устойчивое развитие города по трем основным блокам: экономическому, экологическому и социальному. Оценка «веса» группы показателей в итоговом рейтинге проводилась на основе принципа равнозначности основных составляющих: блока социальной сферы, показателей, оценивающих экологическую обстановку в городе, экономику и уровень развития городской инфраструктуры. Итоговый интегральный индекс устойчивого развития городов был получен вычислением среднего значения среди частных индексов²⁵.

Среди городов — лидеров рейтинга: Обнинск, Москва, Новый Уренгой, Мытищи, Нижневартовск, Санкт-Петербург, Красногорск, Подольск, Великий Новгород, Екатеринбург. В двадцатку аутсайдеров рейтинга вошли моногорода Урала и Западной Сибири, отдельные старопромышленные

²² См.: *Бобылев С.Н., Минаков В.С., Соловьева С.В., Третьяков В.В.* Эколого-экономический индекс регионов РФ. Методика и показатели для расчета — WWF России, РИА Новости. 2012.

²³ См.: *Мендель А.В., Фадеева Н.П.* Методика определения вектора социально-экономического развития территорий (на примере регионов ПФО) // Вестник СГТУ. 2014. № 1 (74). С. 190.

²⁴ Рейтинг устойчивого развития городов РФ за 2015 год / ООО «Агентство „Эс Джи Эм“» / URL: <http://docplayer.ru/35773752-Reyting-ustoychivogo-razvitiya-gorodov-rf-za-2015-god.html>.

²⁵ Подробнее см.: Рейтинг устойчивого развития городов РФ за 2015 г. ООО «Агентство „Эс Джи Эм“» / URL: <http://agencysgm.com/projects/%D0%A0%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3%20%D1%83%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B9%D1%87%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%8F-2015.pdf>.

центры европейской части России (Муром), города Крыма и республик Северного Кавказа (Хасавюрт, Феодосия, Ялта).

Однако и здесь выделенная нами проблема дает о себе знать. Так, на примере Стратегии развития г. Калуги, занявшего 43-е место в рейтинге устойчивости городов России, видно, что, с одной стороны, в городе многое делается в русле обеспечения устойчивости развития, но, с другой – в самой Стратегии развития города его ориентация на обеспечение устойчивости развития четко не отражено. К тому же многие положения Стратегии неактуальны и нереализуемы. Об этом говорилось и на Конференции «Калуга – город устойчивого развития: точки роста»²⁶.

Кто разрабатывает муниципальные стратегии?

Говоря о практике муниципального стратегирования, нельзя не остановиться еще на одном моменте, недостаточное внимание к которому, на наш взгляд, резко сужает потенциальные возможности данного института, в т.ч. и в плане обеспечения устойчивости развития территорий. Недостаточно он проработан и в 172-ФЗ.

Речь идет об *участниках, субъектах, институтах, задействованных в процесс стратегического планирования*. В соответствии с законом к таким участникам на муниципальном уровне отнесены органы местного самоуправления и в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами, муниципальные организации.

Очевидно, что разработка документов, связанных со стратегическим планированием, требует соответствующих кадров, дефицит в которых сегодня характерен для многих муниципальных образований. В результате в подавляющем большинстве случаев стратегические документы небольших поселений разрабатываются силами сотрудников местной администрации методом проб и ошибок. Иногда консультантом выступает муниципальный район, и разработка происходит совместно специалистами района и поселения. Это оправданно, поскольку на местах в большинстве случаев отсутствуют отделы или подразделения, которые могли бы грамотно планировать²⁷. В исключительных случаях поселения привлекают по конкурсу сторонних исполнителей, которые разрабатывают документ на основе запросов в местные органы власти. Но такая практика редка ввиду недостаточного финансирования.

Что касается более крупных муниципальных образований, то здесь другая проблема.

Разработка стратегии требует знания специфических условий, традиций конкретных муниципальных образований, знания, которого объективно лишены приглашаемые эксперты. Привлекаемые в качестве экспертов сторонние организации часто предлагают типовые стратегии, мало привязанные к конкретным условиям. Исследование, проведенное Агентством «Эс Джи Эм», подтвердило, что на функционирование и развитие городов влияет

²⁶ URL: <http://www.agencysgm.com/news/rejting-ustoychivogo-razvitiya-gorodov-rf-za-2013-god/>.

²⁷ См.: Жихаревич Б.С. (руководитель), Лебедева Н.А., Русецкая О.В., Рябкова Ю.А., Прибылин Т.К. Аналитическая записка по результатам исследовательского проекта «Стратегическое планирование в малых городах России». СПб.: Автономная некоммерческая организация «Международный центр социально-экономических исследований „Леонтьевский центр“» Фонд целевого капитала. 2017. С. 6.

множество факторов: географическое положение, отраслевая специализация, исторические и культурные особенности, институциональная среда, административный статус и др. Это говорит о том, что универсальные рекомендации, зачастую даваемые приглашенными экспертами, не способны эффективно задействовать все возможности конкретной территории.

Не надо забывать и о том, что консалтинговых структур, профессионально занимающихся территориальным стратегическим планированием, в России единицы. И цена разработок ими подобных документов исчисляется миллионами и десятками миллионов рублей.

О степени монополизации в сфере разработки стратегий социально-экономического развития говорит тот факт, что за 2016 г. в системе госзакупок выявлено 60 завершенных конкурсов, связанных со стратегическим планированием на уровне городов и регионов (разработка стратегий и прогнозов, информационно-медийное сопровождение разработки и реализации стратегий). Общая стоимость по итоговой цене – 219 млн руб. Около 60% рынка 2016 г. разделили пять организаций – три частные и две бюджетные. По количеству контрактов бесспорный лидер – НИУ ВШЭ, выполнивший 7 работ, по два контракта имели РАНХиГС при Президенте РФ и НП «Институт экономических стратегий»²⁸.

Между тем, как показывает мировой опыт, *высокая эффективность разрабатываемых местных (локальных) программ* социально-экономического развития во многом обусловлена привлечением к этому процессу *всех заинтересованных сторон*: представителей бизнеса, общественных организаций и населения. От их способности и готовности «договориться», определить нужный вектор локального развития во многом зависят результаты развития не только данного местного сообщества, но и экономики в целом.

В основе лежит идея об экономике «с человеческим лицом», более близкой к индивидам, привлекающая их к процессу принятия решений, затрагивающих их собственные интересы. Являясь носителями различных (часто дивергентных) интересов, локальные акторы вынуждены искать компромиссные формы разрешения существующих между ними противоречий, что и является в конечном счете залогом реалистичности и успешности разрабатываемых стратегий и программ.

В российском же Законе отсутствует положение об обязательном характере участия в процессе разработки документов стратегического планирования представителей бизнеса, общественных организаций и т.п. В нем предусмотрено *лишь право привлечения* к разработке документов стратегического планирования объединений профсоюзов и работодателей, общественных, научных и иных организаций, а также обязательность рассмотрения органом местного самоуправления, ответственным за разработку документа стратегического планирования, замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения проекта документа²⁹.

²⁸ РЦСП подготовил второй выпуск обзора «Кто на рынке хозяин?» / URL: https://docviewer.yandex.ru/?uid=33672630&url=ya-mail%3A%2F%2F161285161655232274%2F1.2&name=Stratplan%20news_20.pdf&c=58a5b05d5be8.

²⁹ При этом для обеспечения открытости и доступности информации проекты документов стратегического планирования 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.

Как показывают исследования, сегодня население привлекается к разработке стратегий крайне редко. И, как правило, уже на завершающей стадии. По данным, полученным в результате реализованного в 2016 г. Леонтьевским центром проекта, направленного на изучение состояния стратегического планирования и стимулирование участия городских поселений в стратегическом планировании, только в трети городских поселений население и бизнес приняли участие в разработке документа. Причем в пассивной форме — участие в обсуждении уже на завершающей стадии. Необходимость в проведении многочисленных очных встреч, в т.ч. с руководителями предприятий и создания рабочих групп в большинстве случаев осознается. И хотя присутствие предпринимателей при разработке и обсуждении плодотворно сказывается на диалоге с бизнес-сообществом на начальном этапе, чаще всего общественные слушания происходят при обсуждении уже практически готового документа³⁰.

Как мы уже писали, качество анализа и проектирования в масштабе территорий, реалистичность разрабатываемых стратегий развития, прогнозирования развития, наконец, эффективность (долгосрочная) использования местных ресурсов во многом обусловлены тем, насколько хорошо участники знакомы с потребностями и спецификой конкретной территории, насколько они привязаны к ней, насколько ощущают свое единство с ней. Именно такое направление связано с оценкой эффективности использования ресурсов и реально отличает проекты развития от проектов реализации конкретных частных или отраслевых интересов³¹.

Правовая недоработанность вопроса об участниках стратегического планирования — не единственная причина недостаточного участия местного сообщества в процессе работы над муниципальными стратегиями. Большую роль здесь играет и пассивность населения, традиционно ожидающего решения социально-экономических проблем со стороны государства, местной власти или (в случае с моногородами) градообразующего предприятия.

Конечно, имеются и позитивные примеры. В ряде случаев местные власти и компании предпринимают меры для активизации позиции горожан с тем, чтобы население могло не только выявлять, но и принимать решения, участвовать в реализации проектов.

Хороший пример объединения усилий местных властей, бизнеса и населения дает работа над проектом реконструкции заброшенного парка в Новотроицке. Разработка нового концепта парка осуществлялась на основе проведения совещаний с разными группами населения — молодежью, работающими, людьми третьего возраста, малым бизнесом. В результате не только каждый увидел в парке новые возможности для себя, но и помимо вовлечения жителей в процесс самоуправления были выявлены новые активные горожане, способные и желающие работать по другим направлениям³².

Имеются позитивные примеры и участия бизнеса в реализации принципа устойчивого развития, когда экологические программы разрабатывают крупные градообразующие предприятия.

³⁰ См.: Жихаревич Б.С. (руководитель), Лебедева Н.А., Русецкая О.В., Рябкова Ю.А., Прибышин Т.К. Указ. соч. С. 8–9.

³¹ Устойчивое развитие в России... С. 85.

³² См.: Парамонова Н., Давыдова А. Формула оживления моногородов. Как бизнесу, власти и обществу прийти к балансу интересов для их развития / Коммерсант.ru, 20 фев. 2017 г. / URL: <http://plus-one.kommersant.ru/blog/community/formula-ozhivleniya-monogorodov>.

Так, в 2016 г. «Норникель» уже закрыл самое грязное, старое производство в Норильске – никелевый завод, снизив на 30% объем выбросов. Компания заявляет о планах до 2023 г. потратить на мероприятия экологической направленности 250 млрд руб. и на 75% сократить выбросы вредных веществ в атмосферу, превратившись из загрязнителя в «экологически образцовое предприятие».

Анализ совокупности направлений реализации концепции устойчивого развития показывает, что при всей важности усилий отдельных городов и населенных пунктов особое значение здесь имеет объединение усилий близлежащих и имеющих общие интересы и общую инфраструктуру территорий. В этом отношении всемерной поддержки и внимания заслуживают как различные формы межмуниципального сотрудничества, так и кластерные формы территориальной организации.

Пример тому – развитие Обнинска как наукограда. Предприятия города являются «якорными» участниками кластератотехнологий и фармацевтики («Фармацевтика, биотехнологии и биомедицина»), кластера авиационно-космических технологий, полимерных материалов и конструкций, формирующегося кластера ядерных и радиационных технологий Калужской области. Обнинск активно участвует также в формировании кластера информационно-коммуникационных технологий. Не случайно именно этот город занял в 2015 г. первое место в рейтинге устойчивого развития российских городов.

* * *

Расширение практики стратегического планирования муниципальных образований, несомненно, оказывает позитивное влияние на развитие местного самоуправления. Вместе с тем анализ принимаемых стратегий, процесса их разработки и выполнения указывает, что потребуется еще долгое время для того, чтобы этот институт на деле превратился в важнейший фактор подъема экономики и социальной сферы России. Анализ опыта зарубежных стран указывает на наличие тесной связи практики стратегирования с концепцией устойчивого развития, предполагающей обеспечение баланса между экономическими, экологическими и социальными показателями развития территорий. Именно принятие концепции устойчивого развития и подписание соответствующих деклараций привело к осознанию необходимости разработки локальных стратегий, учитывающих сильные и слабые стороны, внутренние и внешние факторы, предполагающих использование сценарного подхода и т.п. Участие в работе над стратегиями всех заинтересованных сторон рассматривается в качестве важнейшей предпосылки обеспечения сбалансированности в целеполагании экономических, экологических и социальных составляющих.

Стратегии муниципальных образований в России также содержат программы в сфере экологии, социального развития и пр. составляющих устойчивого развития. Однако анализ конкретных стратегий указывает, что в большинстве из них на первом месте среди заявленных целей по-прежнему стоят чисто экономические показатели. А принцип устойчивости понимается скорее как стабильность темпов экономического развития, нежели как обеспечение сбалансированного единства экономических, экологических и социальных факторов развития.