

Н.И. ЛУКЬЯНОВА

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРАТЕГИРОВАНИЯ

В настоящее время имеет место ряд трудностей, снижающих эффективность муниципального стратегирования. Многие из них обусловлены проблемами и правовыми проблемами Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», не учитывающего специфику разных видов муниципалитетов при регулировании стратегического планирования на местах. В статье констатируется, что система документов стратегического планирования во многих субъектах Российской Федерации крайне разбалансирована, не обеспечивается взаимосвязь и общность целевых установок региональной и муниципальной власти в отношении развития муниципалитетов в соответствующих стратегических документах. Отмечается недостаточное методологическое сопровождение указанной деятельности в муниципальных образованиях. Выявлено отсутствие целостной системы показателей, позволяющих оценить эффективность и результативность реализации документов стратегического планирования на местном уровне. В результате наблюдается формальный, декларативный характер многих муниципальных стратегий, которые слабо связаны с текущей деятельностью органов местного самоуправления. Сделан вывод о необходимости повышения качества муниципального стратегирования, особенно в свете утвержденной Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г., предполагающей расширение горизонта экономического роста за счет формирования широкого перечня опорных населенных пунктов, роль которых возрастает на фоне внедрения мастер-планов как долгосрочных инструментов стратегического планирования, определяющих приоритеты социально-экономического и пространственного развития территорий.

Ключевые слова: стратегическое планирование, органы местного самоуправления, муниципальные образования, стратегия социально-экономического развития, мастер-план, опорные населенные пункты, агломерации.

JEL: K00, R12, R50, R53, R58

Муниципальный уровень публичной власти *играет одну из ключевых ролей* в социально-экономическом развитии территорий и повышении качества жизни населения. Поэтому планирование, позволяющее местным органам власти определять долгосрочные приоритеты, мобилизовывать ресурсы для их достижения, своевременно реагировать на угрозы и риски для обеспечения устойчивого и стабильного развития городов, районов и сел, приобретает особое значение.

Однако для полноценного осуществления стратегического планирования на местах зачастую нет ни финансовых, ни интеллектуальных ресурсов. Кроме того, руководители на местах далеко не всегда имеют представление об аттракторе будущего развития подведомственных территорий, часто они сосредоточены не на стратегиях, устремленных в будущее, а на обеспечении выживания муниципальных образований и удовлетворении базовых потребностей населения. Попытаемся разобраться в том, какие реальные стратегические документы могут работать на муниципальном уровне, что мешает их успешной работе и какой опыт в этой сфере уже сегодня можно тиражировать в рамках всей страны.

Нормативная база стратегического планирования на местном уровне

До 1 января 2027 г. правовое регулирование вопросов стратегического планирования на муниципальном уровне в России осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), который *к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения отнес полномочия в сфере стратегического планирования*, предусмотренные Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ). С 1 января 2027 г. правовое регулирование данных вопросов будет осуществляться в соответствии с нормами вступившего в силу 19 июня 2025 г. Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — Федеральный закон № 33-ФЗ)¹. Согласно данному закону к полномочиям муниципального представительного органа отнесено утверждение стратегии социально-экономического развития муниципалитета², но, в отличие от Федерального закона № 131-ФЗ, определено лишь *право органов местного самоуправления на осуществление полномочий в сфере стратегического планирования*, предусмотренных соответствующим федеральным законодательством.

¹ Ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ, регулирующая полномочия органов местного самоуправления, вступает в силу с 1 января 2027 г.

² Соответствующая статья 37 вступает в силу с 1 января 2027 г.

Федеральный закон № 172-ФЗ – это основной нормативный правовой акт, регулирующий стратегическое планирование, устанавливающий, что стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется в т.ч. на уровне муниципалитетов. Согласно ч. 2 ст. 39 Федерального закона № 172-ФЗ, «по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации». В ст. 3 определены основные характеристики и виды документов стратегического планирования на местном уровне. Это стратегия социально-экономического развития муниципалитета, прогноз социально-экономического развития муниципалитета, муниципальная программа, бюджетный прогноз муниципального образования³ на долгосрочный период. По данным экспертов, к настоящему времени стратегии социально-экономического развития муниципалитетов утверждены в 84% муниципальных районов и 62% городских (муниципальных) округов [1]. Всего в 2024 г. на муниципальном уровне было утверждено около 100 стратегий и планов мероприятий по их реализации, при этом многие документы разработаны на среднесрочную перспективу до 2030 г.⁴

Среди причин внесения изменений в стратегии или утверждения новых стратегий муниципалитетов можно назвать следующие: истечение срока действия предыдущей стратегии⁵; необходимость соответствия Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»⁶; изменение статуса муниципалитета с городского округа на муниципальный округ⁷; соответствие стратегическим приоритетам, целевым показателям стратегий социально-экономического развития соответствующих субъектов Российской Федерации⁸.

³ Согласно ч. 1 ст. 39 Федерального закона № 172-ФЗ, документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципалитетах, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

⁴ Лавринович А.А. Обзор утвержденных стратегий и планов мероприятий по их реализации в 2024 году на уровне муниципалитетов и регионов. URL: <https://itpgrad.ru/education/articles/obzor-utverzhdennykh-strategiy-i-planov-meropriyatiy-po-ikh-realizatsii-v-2024-godu-na-urovne-munits/>

⁵ Примеры – Артёмовский городской округ, Выборгский район Ленинградской области, Маловишерский муниципальный район Новгородской области, Южский муниципальный район Ивановской области.

⁶ Пример – г. Иркутск.

⁷ Примеры: муниципальный округ «Вуктыл», Шадринский муниципальный округ Курганской области.

⁸ Примеры: города Обнинск, Лангепас, Нягань, Покачи, Березовский муниципальный район Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Беловский муниципальный округ, ряд муниципальных районов Омской области.

Проблемы стратегического планирования на местном уровне

В то же время эксперты отмечают ряд проблем, снижающих эффективность стратегического планирования на муниципальном уровне власти. В частности, констатируется *формальный, декларативный характер многих стратегий*, которые слабо связаны с текущей деятельностью органов местного самоуправления [1; 2]. Отмечаются недостаток квалифицированных кадров, ограниченность финансовых и организационных ресурсов, низкая мотивация муниципальных служащих к стратегическому мышлению [3] — лишь 34% из них считают стратегическое планирование эффективным инструментом местного развития. По мнению специалистов, в этих условиях необходим анализ сложившихся практик муниципального стратегирования, выявление ключевых проблем, а также поиск путей повышения качества разработки и реализации муниципальных стратегий, усиления их влияния на социально-экономические процессы [1].

В первую очередь следует отметить проблемы, вытекающие непосредственно из Федерального закона № 172-ФЗ, *не учитывающего специфику разных видов муниципалитетов* при регулировании стратегического планирования на муниципальном уровне. Вместе с тем Федеральный закон № 33-ФЗ, как и Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривает, что местное самоуправление в регионах осуществляется не только на уровне городских и муниципальных округов, внутригородских муниципалитетов городов федерального значения, но и в поселениях, и в муниципальных районах.

Российские муниципалитеты существенно различаются по численности населения. По мнению экспертов, это затрудняет достижение целей и ожидаемых результатов, определенных в документах стратегического планирования значительной части муниципалитетов, не обеспечивает взаимоувязки с национальными проектами, а также муниципальными и государственными программами⁹. Согласно данным Росстата по состоянию на 1 января 2025 г., в Российской Федерации насчитывается 17 051 муниципальных образований¹⁰. При этом только 16 городов имеют численность населения свыше 1 млн чел.¹¹, население 20 городов составляет от 500 тыс. до 1 млн чел.; 31 город — с населением от 300 тыс. до 500 тыс. чел., от 200 тыс. до 300 тыс. чел. проживают 26 городах, а наибольшее число городов (78) имеют численность населения от 100 тыс. до 200 тыс. Кроме того, спецификой обладают закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) в силу закрытости и невозможности

⁹ Лавринович А.А. Обзор утвержденных стратегий и планов мероприятий по их реализации в 2024 году на уровне муниципалитетов и регионов.

¹⁰ В т.ч. 1 266 муниципальных районов; 1 063 городских поселения; 13 406 сельских поселений; 528 муниципальных округов, 521 городской округ; 2 городских округа с внутригородским делением; 12 внутригородских районов в городских округах; 253 внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя).

¹¹ По данным Росстата на февраль 2024 г.

самостоятельно принимать решения о направлениях своего развития, а также некоторые монопрофильные муниципалитеты в силу высокой зависимости от одного экономического субъекта, предопределяющего экономическое развитие муниципалитета и его социальную стабильность. Предлагалось на федеральном уровне рассмотреть вопрос о подготовке методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования муниципалитетов с учетом их видов и численности проживающего на их территории населения, в т.ч. методических рекомендаций по определению перспективных экономических специализаций муниципалитетов¹², но в настоящее время такой документ не подготовлен.

Федеральный закон № 172-ФЗ установил необходимость обеспечения взаимосвязи стратегического планирования на местном уровне со стратегическим планированием на федеральном и региональном уровнях¹³. Это предполагает взаимный учет документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации и находящихся на его территории муниципалитетов. Однако на практике *подобное согласование носит, как правило, односторонний характер*, выражающийся в учете замечаний и предложений соответствующего региона в муниципальных стратегиях. Такая практика, по мнению экспертов, не обеспечивает взаимосвязи и общности целевых установок региональной и муниципальной власти в отношении развития муниципалитетов [4].

Следует также отметить, что Основами государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации¹⁴ был установлен ряд требований к организации стратегического планирования на всех уровнях публичной власти. В частности, закреплена необходимость координации стратегического управления и соблюдения единого порядка разработки документов стратегического планирования. Вместе с тем к настоящему времени *процедура координации (согласования) документов стратегического планирования между уровнями публичной власти пока не определена*.

Еще одна из значимых проблем — недостаточная методическая проработанность стратегического планирования на муниципальном уровне.

¹² Рекомендации круглого стола на тему «Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения» (утв. на заседании Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, протокол № 224 от 29 апреля 2020 г.). URL: https://politic.49gov.ru/common/upload/69/editor/file/Rekomendatsii_Komiteta_SF_Strategicheskoe_planirovanie.pdf

¹³ Среди основных задач стратегического планирования — задача координации государственного и муниципального стратегического управления, а также мер бюджетной политики (ст. 8 Федерального закона № 172-ФЗ). Кроме того, к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относится определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 6 Федерального закона № 172-ФЗ).

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации».

Эксперты отмечают, что существующие методические материалы *носят общий характер*, не содержат конкретного инструментария подготовки муниципальных стратегий в разрезе их согласования со стратегией социально-экономического развития региона. Данная проблема обусловлена тем, что применительно к стратегиям субъектов Российской Федерации ст. 32 Федерального закона № 172-ФЗ установлено, что методическое обеспечение их разработки и корректировки осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти¹⁵. Однако применительно к муниципальным стратегиям *аналогичная норма в указанном Законе отсутствует*.

В этих условиях методические рекомендации по стратегическому планированию для муниципалитетов разрабатываются региональными органами власти и независимыми организациями. Это, например, Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан¹⁶, Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального района (муниципального округа, городского округа) Нижегородской области¹⁷, Методические рекомендации по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований Алтайского края¹⁸. В Республике Саха (Якутия) действуют Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образований республики, а также Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития муниципалитета республики и Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципалитета. Анализ указанных документов показывает, что их предмет различается: в одних случаях рекомендации затрагивают все аспекты стратегического планирования, в других — только разработку стратегий.

Муниципальное стратегирование в свете норм новой Стратегии пространственного развития

Вопросы стратегического планирования на местном уровне особенно актуальны в связи с утверждением *Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом*

¹⁵ Во исполнение данной нормы Федерального закона № 172-ФЗ были разработаны Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации (утв. приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2017 г. № 132).

¹⁶ Утв. Приказом Министерством экономики Республики Татарстан от 18 декабря 2015 г. № 534.

¹⁷ Утв. Приказом Министерства экономического развития и инвестиций Нижегородской области от 5 ноября 2020 г. № 191.

¹⁸ Утв. Приказом Министерства экономического развития Алтайского края от 30 января 2020 г. № 14.

до 2036 года¹⁹ (далее — СПР), принятие которой стало не только новым этапом планирования пространственного развития России, но и фактически совпало с принятием Федерального закона № 33-ФЗ. По мнению экспертов [5], в отличие от предыдущей Стратегии²⁰, ориентированной преимущественно на развитие макрорегионов и формирование межрегиональных экономических связей, новая СПР уделяет особое внимание микроуровню системы расселения и организации экономики — муниципалитетам и населенным пунктам (НП).

Одним из ключевых инструментов СПР является Единый перечень опорных населенных пунктов²¹ (ЕПОНП), используемый при проведении государственной политики в целях приоритетной концентрации ресурсов, предусматривающих финансирование за счет средств федерального бюджета и консолидированных региональных бюджетов. В плане мероприятий по реализации СПР²² в качестве приоритета поддержки развития ОНП отмечена необходимость внесения изменений в методические рекомендации по разработке и корректировке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и планов мероприятий по их реализации в части учета рисков, возможностей и приоритетов пространственного развития, в т.ч. обеспечения приоритета поддержки развития ОНП²³.

В настоящее время в ЕПОНП содержится 2 160 населенных пунктов, различающихся по численности населения (от сельских населенных пунктов до города Москвы) и по основным функциям.

По данным экспертов [6], большинство ОНП (1 548) — главные центры предоставления социальных услуг для одного или нескольких муниципалитетов. В ЕПОНП были также включены: города с численностью населения не менее 250 тыс. чел., являющиеся ядрами городских агломераций (76 ОНП); другие значимые НП в составе городских агломераций (113 ОНП)²⁴; НП, где реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории (183 ОНП); НП, обеспечивающие национальную безопасность (51 ОНП); крупнейшие НП в приграничных муниципалитетах, обеспечивающих безопасность го-

¹⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года».

²⁰ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р).

²¹ Перечень утвержден президиумом Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации (протокол от 16 декабря 2024 г. № 143-Пр).

²² План реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2025 г. № 2149-р).

²³ Ведомственный акт Минэкономразвития России должен быть подготовлен к ноябрю 2025 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 августа 2025 г. № 2149-р «Об утверждении Плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года».

²⁴ В разных регионах НП включены в ОНП по разным основаниям (наукоградов среди них 5 — города Жуковский, Королев, Реутов, Фрязино, Кольцово); административные центры субъектов Российской Федерации с населением менее 250 тыс. жителей (23 ОНП).

сударственной границы (67 ОНП); крупнейшие по численности НП в составе ЗАТО (36 ОНП); крупнейшие НП в составе городских округов, которым присвоен статус наукограда²⁵; НП, основной функцией которых является обслуживание критически важной инфраструктуры (58 ОНП).

В целях развития ОНП еще предстоит повысить эффективность экономики за счет расширения агломерационных связей, развивать инфраструктуру для обслуживания прилегающих НП, а также креативные индустрии и технологии, обеспечивать инвестиционные проекты квалифицированными кадрами. Достичь это возможно при условии *организации качественного стратегического планирования на муниципальном уровне*. Это требует, с одной стороны, повышения степени межмуниципального взаимодействия в процессе стратегического планирования, а с другой — закрепления в законодательстве вопросов развития агломераций и механизмов управления ими. Потребуется также определение правовых основ формирования системы ОНП и порядка приоритетной государственной поддержки социально-экономического и инфраструктурного развития ОНП и прилегающих территорий. Отсутствие законодательного определения ОНП *приводит к его рассинхронизации в различных нормативных актах*²⁶. В целях решения указанной задачи Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти было рекомендовано подготовить предложения по закреплению правовых основ организации и функционирования ОНП²⁷.

Целесообразно также рассмотреть вопрос о *корректировке документов стратегического планирования* в сфере пространственного развития, предусмотрев закрепление в числе направлений государственной политики регионального развития Российской Федерации задачи по поддержке развития ОНП, среди которых много средних городов, пригородных поселков. Идущая в настоящее время в соответствии с поручением Президента Российской Федерации работа по подготовке мастер-планов не менее 200 крупных и малых городов, городских агломераций²⁸ также ставит вопрос о придании правового статуса данным инструментам долгосрочного планирования, в т.ч. в части их

²⁵ Это 5 ОНП — города Бийск, Обнинск, Серпухов, Черногловка, Мичуринск.

²⁶ Так, например, в СПР под ОНП понимается населенный пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности. А в Методических рекомендациях по критериям определения ОНП и ПТ (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р) указано, что это НП, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры.

²⁷ Рекомендации Круглого стола на тему «О новых инструментах планирования и поддержки развития малых и средних городов» (прошел в Совете Федерации 21 июня 2024 г.). URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/158665/>

²⁸ Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. (№ Пр-616) от 30 марта 2024 г., пп. «г» п. 21. На состоявшемся 15 апреля 2025 г. заседании Президиума Государственного Совета Российской Федерации по вопросу развития инфраструктуры для жизни Президент Российской Федерации отметил необходимость ускорить работу над законопроектом по определению четкого правового статуса мастер-планов.

включения в состав документов стратегического планирования²⁹. В отличие от локальных схем и точечных проектов, мастер-планы работают с территорией как с целостным организмом: выявляют ее потенциал, выстраивают связи между населенными пунктами, формируют новый каркас расселения. Важно закрепить статус этих документов, содержание, а также установить требования к их разработчикам.

В настоящее время, согласно Федеральному закону № 172-ФЗ, для муниципалитетов *разработка стратегий социально-экономического развития имеет добровольный характер*. Федеральный закон № 33-ФЗ также закрепил только право органов местного самоуправления на осуществление полномочий в сфере стратегического планирования.

Таким образом, можно предположить, что документы стратегического планирования, как это и происходит в настоящее время, будут разрабатывать в основном городские (муниципальные) округа, у которых имеются достаточные ресурсные и управленческие возможности. Специалисты предлагают рассмотреть возможность закрепления обязательной разработки таких документов всеми видами муниципалитетов³⁰. Одновременно предлагается установить определенный переходный период, по истечении которого разработка такой стратегии будет не правом, а обязанностью для органов местного самоуправления. Также в Федеральном законе № 172-ФЗ предлагается закрепить исчерпывающий перечень документов муниципального стратегического планирования, определить четкие требования к ним.

В настоящее время *отсутствует целостная система показателей*, позволяющих оценить эффективность и результативность реализации документов стратегического планирования на местах³¹. Муниципалитеты вводят произвольные перечни таких показателей, а также устанавливают плановые значения по ним, не согласованные с показателями региональной стратегии³². Некоторые специалисты предлагают сформировать единую для всех регионов методику расчета указанных показателей для мониторинга и контроля за реализацией стратегий муниципального развития [7]. Росстату, Минэкономразвития России и научным организациям было рекомендовано рассмотреть вопросы обеспечения сбора и предоставления статистических данных, необходимых для организации мониторинга решения задач пространственного развития, а также для разработки документов территориального планирования,

²⁹ В ходе прошедшего в августе 2025 г. Всероссийского форума «Развитие малых городов и исторических поселений» Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин назвал мастер-планы развития городов принципиально новым подходом к комплексному развитию территорий, повышению качества жизни людей.

³⁰ Марача В. Комплексные планы развития северных поселений: вопрос сдерживания. URL: <http://www.prisp.ru/opinion/14460-maracha-razvitie-severnyh-poseleniy-1809>

³¹ Федеральным законом № 172-ФЗ устанавливается только необходимость проведения мониторинга и контроля за реализацией документов стратегического планирования.

³² По материалам Правительства Кемеровской области — Кузбасса для подготовки заседания Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Повышение качества муниципального управления в контексте функционирования единой системы публичной власти» (И12-37/5350 от 19 мая 2023 г.).

предусматривая, в т.ч., публикацию данных о социально-экономическом развитии НП в разрезе муниципалитетов, ОНП и прилегающих к ним территорий³³.

Практика муниципального стратегирования

В настоящее время осуществляется разработка и корректировка стратегических документов, направленных на улучшение социально-экономической ситуации в муниципалитетах: стратегий социально-экономического развития и планов мероприятий по их реализации.

Стратегии социально-экономического развития муниципальных образований в основном имеют сходную структуру: анализ текущей социально-экономической ситуации, сценарии развития, миссия, направления, цели и задачи развития, целевые показатели, механизмы реализации³⁴. Из наиболее интересных пунктов состава стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, утвержденных в 2024 г., можно отметить следующие: оценка достигнутых целей социально-экономического развития, ключевых показателей реализации стратегии³⁵; PEST-анализ³⁶ факторов внешней среды³⁷; рейтинг рассматриваемого муниципального образования среди муниципалитетов соответствующего субъекта Российской Федерации, а также сходных муниципальных образований России³⁸; перечни крупных инвестиционных проектов, реализуемых и планируемых к реализации на период действия стратегии; флагманские проекты³⁹; планируемое пространственное развитие⁴⁰; роль агломерации в пространственном раз-

³³ Рекомендации парламентских слушаний на тему «Об основных положениях проектируемой стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года» (состоялись в Совете Федерации 23 октября 2024 г.). URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/160906/>

³⁴ Лавринович А.А. Обзор утвержденных стратегий и планов мероприятий по их реализации в 2024 году на уровне муниципалитетов и регионов.

³⁵ В частности, в таких муниципальных образованиях, как Артёмовский городской округ Приморского края, ЗАТО Звездный Пермского края, Маловишерский муниципальный район Новгородской области.

³⁶ PEST – аббревиатура, в которой зашифрованы компоненты анализа: политический (Political), экономический (Economic), социально-культурный (Social), технологический (Technological).

³⁷ В частности, в таких муниципальных образованиях, как города Лангепас и Нягань Ханты-Мансийского АО, Борский муниципальный район Самарской области, Ярославский муниципальный район Ярославской области.

³⁸ В частности, в таких муниципальных образованиях, как города Лангепас и Покачи Ханты-Мансийского АО, Георгиевский и Туркменский муниципальные округа Ставропольского края, Березовский муниципальный район Ханты-Мансийского АО, Красноярский район Самарской области.

³⁹ В частности, в таких муниципальных образованиях, как г. Артёмовский Приморского края, города Лангепас и Нягань Ханты-Мансийского АО, Горномарийский муниципальный район Республики Марий Эл, Ровеньский район Белгородской области.

⁴⁰ В частности, в таких муниципальных образованиях, как г. Иркутск, города Лангепас и Нягань Ханты-Мансийского АО, г. Обнинск Калужской области, Светлогорский муниципальный округ Калининградской области, Березовский муниципальный район Ханты-Мансийского АО.

витии территории, если муниципальное образование входит в агломерацию⁴¹; инвестиционная стратегия муниципального образования⁴².

Планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований в основном содержат таблицы мероприятий с указанием сроков их реализации, ответственных исполнителей, связи с целевыми показателями, источником финансирования (муниципальной программой). В основном планы мероприятий включают мероприятия для исполнения органами местного самоуправления (через муниципальные программы), но также могут включать реализацию проектов с привлечением частных инвесторов⁴³, мероприятия для включения в государственные программы региона⁴⁴, а также организационные мероприятия.

В 2024 г. ряд документов стратегического планирования был дополнен информацией *о прогнозной кадровой потребности* и источниках закрытия такой потребности⁴⁵.

В качестве современной альтернативы, позволяющей преодолеть разрыв между экономическими и пространственными решениями, можно рассматривать также мастер-планы. Этот гибкий инструмент пространственного развития позволяет совместить стратегические приоритеты с градостроительным развитием, учитывая полномочия всех уровней публичной власти и интересы частных инвесторов. Мастер-планы в настоящее время активно разрабатываются для опорных городов и агломераций (Казанская и Камская агломерации, Архангельская агломерация), а также для 25 городов Дальнего Востока, где мастер-планы стали драйвером комплексного экономического и инфраструктурного развития. Среди успешных примеров мастер-планирования можно отметить города: Грозный (Чеченская Республика), Мончегорск (Мурманская область), Ростов-на-Дону (Ростовская область), Нижний Новгород (Нижегородская область), Самара (Самарская область), Тобольск (Тюменская область), Дербент (Республика Дагестан), Нижнекамск (Республика Татарстан), Тула (Тульская область) и Саратов (Саратовская область)⁴⁶.

⁴¹ В частности, в таких муниципальных образованиях, как г. Лангепас Ханты-Мансийского АО, Бессоновский район Пензенской области, Ставропольский район Самарской области.

⁴² В частности, в таких муниципальных образованиях, как города Лангепас и Покачи Ханты-Мансийского АО, Борский район Самарской области, Ровеньский район Белгородской области (Лавринович А.А. Обзор утвержденных стратегий и планов мероприятий по их реализации в 2024 году на уровне муниципалитетов и регионов).

⁴³ В частности, в таких муниципальных образованиях, как города Лангепас и Нягань Ханты-Мансийского АО, г. Обнинск Калужской области, Черемховский муниципальный район Иркутской области.

⁴⁴ В частности, в таких муниципальных образованиях, как Георгиевский муниципальный округ Ставропольского края, Большереченский муниципальный район Омской области, Ставропольский муниципальный район Самарской области.

⁴⁵ Подобная информация содержится, в частности, в планах мероприятий по реализации стратегий муниципальных образований Свердловской области и Стратегии социально-экономического развития Камчатского края.

⁴⁶ Лавринович А.А. Обзор утвержденных стратегий и планов мероприятий по их реализации в 2024 году на уровне муниципалитетов и регионов.

Мастер-планирование *доказывает свою эффективность в качестве практического инструмента* развития муниципалитетов, обеспечивающего переход от стратегического видения к конкретным проектам. К числу устойчивых тенденций можно отнести ведущую роль бизнеса, зачастую являющегося инициатором и драйвером изменений, совершенствование процедур учета интересов местного населения, акцент на уникальности историко-культурного и природного наследия территории, а также наличие дорожной карты реализуемых проектов. Дальнейшее развитие этого инструмента потребует тиражирования успешных практик в масштабах страны.

* * *

Суммируя сказанное выше, можно сделать некоторые выводы.

Во-первых, ряд факторов, снижающих эффективность муниципального стратегического планирования, обусловлен Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который при регулировании вопросов стратегического планирования на местах не учитывает специфику разных видов муниципалитетов.

Во-вторых, система документов стратегического планирования во многих регионах разбалансирована, не обеспечена взаимосвязь и общность целевых установок региональной и муниципальной власти в отношении развития муниципалитетов в различных документах стратегического планирования.

В-третьих, имеет место недостаточное методологическое сопровождение деятельности в сфере стратегического планирования в муниципальных образованиях.

В-четвертых, отсутствует целостная система показателей, позволяющих оценить эффективность и результативность реализации документов стратегического планирования на местном уровне.

В-пятых, наблюдается формальный, декларативный характер многих муниципальных стратегий, слабо связанных с текущей деятельностью органов местного самоуправления.

В-шестых, необходимо качественное переформатирование муниципального стратегирования в свете Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г., предполагающей расширение горизонта экономического роста за счет формирования широкого перечня опорных населенных пунктов, а также внедрения мастер-планов как долгосрочных инструментов стратегического планирования.

Список литературы

1. Изотова Г.С., Галкин А.И. Совершенствование системы стратегического планирования в муниципальных образованиях Российской Федерации // Муниципальная академия. 2024. № 3. С. 117–123.
2. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Муниципальное стратегическое планирование в России между кризисами // Известия Русского географического общества. 2016. Т. 148. № 3. С. 1–13.
3. Зубаревич Н.В. Неравенство регионов и крупных городов России: что изменилось в 2010-е годы? // Общественные науки и современность. 2019. № 4. С. 57–70.
4. Попов Р.А., Пузанов А.С. Стратегическое планирование на местном уровне. М.: Фонд «Институт экономики города», 2013. 144 с.
5. Кискин Е.В. Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа) // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 32–51.
6. Кузнецова О.В. Ключевые вопросы реализации Стратегии пространственного развития России – 2030 // Вестник Российской академии наук. 2025. № 4. С. 53–57.
7. Орлов Е.В. Оценка согласованности региональных и муниципальных документов стратегического планирования // Экономика региона. 2023. Т. 19. Вып. 3. С. 711–728.

References

1. Izotova G.S., Galkin A.I. Sovershenstvovanie sistemy strategicheskogo planirovaniya v municipal'nyh obrazovaniyah Rossiiskoi Federacii [Improving the Strategic Planning System in Municipalities of the Russian Federation], *Municipal'naya akademiya* [Municipal Academy], 2024, No. 3, pp. 117–123. (In Russ.).
2. Zhiharevich B.S., Pribyshin T.K. Municipal'noe strategicheskoe planirovanie v Rossii mezhdru krizisami [Municipal Strategic Planning in Russia Between Crises], *Izvestiya Russkogo geograficheskogo obshchestva* [Bulletin of the Russian Geographical Society], 2016, Vol. 148, No. 3, pp. 1–13. (In Russ.).
3. Zubarevich N.V. Neravenstvo regionov i krupnyh gorodov Rossii: chto izmenilos' v 2010-e gody? [Inequality of Regions and Large Cities of Russia: What Has Changed in the 2010s?], *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Sciences and Modernity], 2019, No. 4, pp. 57–70. (In Russ.).
4. Popov R.A., Puzanov A.S. Strategicheskoe planirovanie na mestnom urovne [Strategic Planning at the Local Level]. Moscow, Fond "Institut ekonomiki goroda", 2013, 144 p. (In Russ.).
5. Kiskin E.V. Novyi zakon o mestnom samoupravlenii v Rossii: taktika ili strategiya (opyt faktornogo analiza) [New Law on Local Self-Government in Russia: Tactics or Strategy (An Experiment with Factor Analysis)], *Federalizm* [Federalism], 2025, Vol. 30, No. 1 (117), pp. 32–51. (In Russ.).
6. Kuznecova O.V. Klyuchevye voprosy realizacii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii – 2030 [Key Issues in the Implementation of the Spatial Development Strategy of Russia – 2030], *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences], 2025, No. 4, pp. 53–57. (In Russ.).
7. Orlov E.V. Ocenka soglasovannosti regional'nyh i municipal'nyh dokumentov strategicheskogo planirovaniya [Assessment of the Coherence of Regional and Municipal Strategic Planning Documents], *Ekonomika regiona* [Economy of the Region], 2023, Vol. 19, Iss. 3, pp. 711–728. (In Russ.).

MUNICIPAL STRATEGIZING: PROBLEMS AND PROSPECTS

Many of these difficulties are caused by gaps and legal issues in the Federal Law of June 28, 2014, N. 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation", which does not take into account the specific features of different types of municipalities when regulating strategic planning at the local level. The article states that the system of strategic planning documents in many regions of the Russian Federation is highly unbalanced, and there is a lack of interconnection and common goals between regional and municipal authorities regarding the development of municipalities in their respective strategic documents. Insufficient methodological support of these activities in municipalities is noted. The lack of an integrated system of indicators to assess the effectiveness and efficiency of the implementation of strategic planning documents at the local level has been revealed. As a result, there is a formal, declarative nature of many municipal strategies that are poorly related to the current activities of local governments. It is concluded that it is necessary to improve the quality of municipal strategizing, especially in the light of the approved Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030 with a forecast until 2036, which assumes the expansion of the horizon of economic growth due to the formation of a wide range of anchor settlements, the role of which is becoming increasingly important against the background of the introduction of master plans as long-term strategic planning tools that determine the priorities of socio-economic and spatial development of territories.

Keywords: strategic planning, local governments, municipalities, socio-economic development strategy, master plan, anchor settlements, agglomerations.

JEL: K00, R12, R50, R53, R58

Дата поступления – 24.11.2025

Принята к печати – 09.12.2025

ЛУКЬЯНОВА Наталья Ильинична

сотрудник Информационно-аналитического управления;
Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.
e-mail: natal1807nata@yandex.ru

LYKJANOVA Natalja I.

Staff Member of The Information and Analytical Department;
The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation /
26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.
e-mail: natal1807nata@yandex.ru

Для цитирования:

Лукьянова Н.И. Проблемы и перспективы муниципального стратегирования // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 153–166. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-153-166>