

**Залкинд Л.О.**  
**Серова Н.А.**

## ПРИМЕНЕНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В МАЛЫХ ГОРОДАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА РФ

### Аннотация

*Статья основана на результатах исследования стратегических документов малых городов Крайнего Севера РФ, проведенного авторами базового и углубленного качественного анализа стратегий трех северных городов. В статье делается вывод, что критическими элементами эффективности реализации стратегий развития муниципальных образований являются активность органов местной власти, соответствие ресурсов поставленным задачам, последовательность в реализации стратегических направлений.*

**Ключевые слова:** муниципальные образования, стратегическое управление, эффективность.

**В**недрение стратегического подхода в практику муниципального управления является значительным шагом вперед по развитию местного самоуправления, поскольку предполагает обдуманые, целенаправленные и скоординированные действия местных властей, бизнеса и населения по социально-экономическому развитию населенных пунктов.

В Российской Федерации применение стратегических подходов к управлению на местном уровне пока имеет достаточно короткую историю – около 15 лет<sup>1</sup>. За это время во многих субъектах РФ были разработаны методические рекомендации по созданию программ и стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований<sup>2</sup>. Однако методики оценки реализации муниципальных стратегических документов на сегодняшний день в России нет. Возможно, такую универсальную методику создать нельзя, так как экономическая база и ин-

ституциональная структура в городах различаются, и для каждой стратегии развития необходима своя система индикаторов, зависящая от первоначального ресурсного потенциала города, поставленных конкретно для него целей и задач.

В качестве непосредственных результатов реализации стратегий развития, как правило, рассматриваются изменения в социально-экономической сфере города и реализация намеченных мероприятий. Однако следует отметить, что, хотя общие показатели социально-экономического развития муниципального образования и рассматриваются как результат действия стратегии, в меньшей степени это может являться результатом внешних факторов. Особенно это характерно для северных городов с их ресурсоэксплуатирующей экономикой и, соответственно, высокой зависимостью от мировой конъюнктуры. Разделить уровень влияния каждого фактора невозможно, поэтому в настоящем исследовании оценка именно стратегического воздействия проводилась экспертным путем.

С одной стороны, как это сделано в работах Р. Богавеевой [1, с. 73–79] и В. Васильева [2], можно оценить содержание стратегических документов, развитость гражданского общества, комплексность и согласованность программных документов. К этому можно добавить и оценку перечня необходимых законодательных и иных нормативных актов, как в работах И. Рисина и Е. Шаталовой [3].

С другой стороны, постоянный мониторинг заложенных в стратегии показателей должен обеспечивать контроль выполняемости стратегии. Тогда предварительным этапом анализа должна стать оценка релевантности выбранных показателей целям и задачам стратегии. Поскольку муниципальные образования, как правило, обладают достаточно ограниченным набором статистических данных и возможностями для их сбора, контрольные показатели берутся те же, что и для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления<sup>3</sup>.

Дают ли эти аналитические подходы ответ на вопрос: эффективна ли эта стратегия для данного муниципального образования?

Для ответа на него по работам вышеуказанных авторов для базового анализа стратегических документов социально-экономического развития были определены следующие элементы:

- I. Полнота стратегических документов (наличие: миссии, главной цели и целей второго уровня; целевых показателей; приоритетов и направлений развития; SWOT-анализа; сценариев; механизмов реализации; мониторинга; системы мероприятий).
- II. При наличии целевых показателей – обобщенная оценка уровня их достижения.
- III. Уровень вовлеченности местного сообщества на этапе формирования стратегических документов.

В качестве базы для анализа был выбран 51 город Крайнего Севера, с численностью населения от 20 до 100 тыс. человек<sup>4</sup>. Из них 18 городов имеют утвержденные стратегические документы и расположены на официальных сайтах администраций (таблица 1). Исключение составляет г. Надым (Ямало-Ненецкий АО), утвердивший в 2010 г. стратегию развития, однако на официальном сайте администрации города ее нет. Еще один город Ямало-Ненецкого АО – г. Муравленко – в 2010 г. разработал проект Стратегии социально-экономического развития, но к настоящему моменту (июнь 2011 г.) он еще не утвержден.

Дальнейший анализ базировался на рассмотрении 17 городов с опубликованными на официальных сайтах администраций стратегическими документами.

Таблица 1

**Группировка городов Крайнего Севера РФ, имеющих официально опубликованные стратегические документы**

|                                 | Города                          | Годы начала действия стратегического документа | Годы окончания действия стратегического документа |
|---------------------------------|---------------------------------|--|---|
| I ГРУППА                        | Костомукша (Республика Карелия) | 2002   | 2020  |
|                                 | Апатиты (Мурманская область)    | 2002   | 2015  |
|                                 | Урай (Ханты-Мансийский АО)      | 2004   | 2010  |
| II ГРУПА                        | Нерюнгри (Республика Саха)      | 2007   | 2020  |
|                                 | Магадан (Магаданская область)   | 2007   | 2020  |
|                                 | Дудинка (Красноярский край)     | 2008   | 2017  |
| III ГРУППА                      | Лангепас (Ханты-Мансийский АО)  | 2009   | 2020  |
|                                 | Оха (Сахалинская область)       | 2009   | 2020  |
|                                 | Пыть-Ях (Ханты-Мансийский АО)   | 2010   | 2015  |
|                                 | Котлас (Архангельская область)  | 2010   | 2030  |
|                                 | Усинск (Республика Коми)        | 2010   | 2020  |
|                                 | Нягань (Ханты-Мансийский АО)    | 2010   | 2020  |
|                                 | Печора (Республика Коми)        | 2010   | 2020  |
|                                 | Радужный (Ханты-Мансийский АО)  | 2009   | 2015  |
|                                 | Мегион (Ханты-Мансийский АО)    | 2010   | 2020  |
|                                 | Инта (Республика Коми)          | 2011   | 2020  |
| Советский (Ханты-Мансийский АО) | 2011                            | 2020   |   |

В первую группу городов вошли муниципальные образования, разработавшие и утвердившие стратегические документы в период 2002–2004 гг., т.е. уже имеющие опыт реализации стратегии в течение 7–9 лет. Во вторую группу вошли города, принявшие стратегии своего развития в период 2007–2008 гг., т.е. закончившие первый организационный этап реализации стратегий (3–4 года). В третью группу вошло наибольшее количество городов, принявших стратегии своего развития в 2009–2011 гг., т.е. находящихся в первой фазе реализации стратегических документов (1–2 года).

Базовый анализ по вышеприведенной схеме показал, что:

- 1) уровень полноты стратегий составляет:
  - в первой группе городов: Костомукша – 70%, Апатиты – 90%, Урай – 70%;
  - во второй группе городов: Магадан – 90%, Дудинка и Нерюнгри – 80%;
  - в третьей группе городов: от 50% (Лангепас, Усинск и Инта) до 100% (Нягань);
- 2) уровень достижения целевых (контрольных) показателей составляет:
  - в первой группе городов: Костомукша – 100%, Апатиты – 75%, Урай – 25%.
  - во второй группе городов: Магадан – 76,9%, Дудинка – 40%, Нерюнгри – 60%;
  - по третьей группе анализ контрольных показателей не проводился ввиду нецелесообразности;

- 3) уровень вовлеченности местного сообщества на этапе формирования стратегических документов составляет:
- в первой группе городов: Костомукша – высокий, Апатиты – высокий, Урай – низкий;
  - во второй группе городов: Магадан – высокий, Дудинка – средний, Нерюнгри – низкий;
  - по третьей группе этот показатель варьируется от высокого (Котлас) до низкого (Лангепас).

Подводя итоги базового анализа, можно отметить, что общие тенденции таковы: на этапе подготовки и начала реализации стратегий практически для всех городов, начавших применять стратегический подход к управлению, характерна активная позиция местных властей (привлечение к подготовке стратегического документа общественности и бизнеса, проведение опросов и публичных слушаний и др.). В то же время наблюдается слабая проработка целевых и контрольных показателей, и вследствие этого возникают трудности в проведении мониторинга и оценки стратегий.

Далее нами был проведен углубленный анализ по стратегическим документам первой группы городов (Костомукша, Апатиты, Урай), так как только по ним целесообразно оценивать уровень достижения поставленных стратегических целей. Во всех стратегиях генеральной целью является повышение качества жизни населения, достигаемое различными путями. Понятие качества жизни многофакторно и определяется широким кругом объективных показателей.

Поэтому к тем целевым показателям, которые указаны в самих стратегиях, добавлены показатели, характеризующие, на наш взгляд, оценку жителями качества своего проживания и своего будущего на этой территории: динамику постоянного населения и изменения в объемах жилищного строительства. Для нивелирования влияния национальных и региональных демографических и социально-экономических процессов выбранные показатели рассматривались во взаимосвязи с соответствующими значениями по своему региону.

Первым из городов исследуемой группы является г. Костомукша, в 2002 г. утвердивший «Стратегический план социально-экономического развития города Костомукша до 2015 года»<sup>5</sup>. Главной целью этого плана были экономическое развитие города через поощрение малого предпринимательства и привлечение предприятий различных отраслей в город, а также диверсификация экономики, поскольку город является монопрофильным. До начала разработки плана малый бизнес и приграничное сотрудничество постепенно развивались, но не считались приоритетными для города.

В исследовании, проведенном в 2008 г. финскими учеными [4], отмечается, что властями г. Костомукша для привлечения предприятий в город и улучшения инвестиционного климата через Интернет начали широко рекламироваться бизнес-возможности города, как на русском, так и на английском языке. При этом с каждым потенциальным инвестором проводилась индивидуальная работа, начиная с момента выделения земли.

Для достижения стратегических целей развития города местная администрация также активно сотрудничала с представителями крупного и среднего бизнеса,

проводя различные консультации, организовывая семинары и дискуссии, во время которых предприятия и различные государственные инспекции и службы могли обсудить возникавшие вопросы и проблемы. Кроме помощи в преодолении административных барьеров инвесторам предоставлялись различные налоговые преференции, что даже приводило местную власть к конфликтам с региональными государственными организациями.

Следствием таких активных действий местных властей Костомукши стало значительное улучшение инвестиционного климата города, в том числе для иностранных инвесторов, а объем инвестиций в городскую экономику с 2002 по 2007 г. вырос практически в 6 раз. Были построены новые конкурентоспособные на мировом рынке предприятия, в том числе по производству комплектующих для автомобильной промышленности международного концерна «PCS Group», по производству мебели шведской компании ИКЕА и др. Следует отметить, что Костомукша не имеет статуса специальной экономической зоны и сумела достичь своих целей по привлечению инвестиций самостоятельно.

Появление новых предприятий и развитие малого предпринимательства позволили снизить зависимость экономики города от градообразующего горно-металлургического предприятия (ОАО «Карельский окатыш»): доля занятых на нем сократилась с 43% в 2002 г. до 28% в 2007 г., а доля черной металлургии в промышленном производстве снизилась с 96,7% в 2002 г. до 88,3% в 2007 г.

По большинству социально-экономических показателей за период с 2002 по 2007 г. отмечался положительный рост: уровень безработицы с 3,6% снизился до 1,6%; объемы ввода нового жилья увеличились в 6 раз; среднедушевые доходы населения выросли в 2,6 раза.

Хотя за этот период (2002–2010) население города и уменьшилось, но произошло это гораздо меньшими темпами, чем в целом по Республике Карелия. А жилищное строительство в Костомукше росло более высокими темпами (в 2010 г. введено в действие 0,51 кв.м жилой площади на человека), чем в среднем по республике (0,09 кв.м/чел.), причем в основном за счет инвестиций домохозяйств, что говорит о привлекательности данной территории для проживания.

Таким образом, г. Костомукша, обладая огромным потенциалом для развития, в частности имея приграничное положение и сотрудничая с зарубежными компаниями, за короткий срок и при активной позиции местных властей добилась достижения поставленных стратегических задач и приблизилась к достижению генеральной цели Стратегии – повышение качества жизни населения.

Следующим городом исследуемой группы является г. Апатиты. В 2002 г. здесь была принята «Стратегия социально-экономического развития города Апатиты Мурманской области до 2015 года». Главная стратегическая цель должна достигаться путем развития малого бизнеса, научно-исследовательского комплекса и инноваций для получения статуса наукограда, диверсификации экономики и развития гражданского общества.

В рамках реализации Стратегии в городе была создана институциональная инфраструктура инновационного развития в виде НП «Центр трансфера технологий», НП «Технопарк Апатиты», ГОУ «Мурманский региональный инновационный бизнес-инкубатор».

Значительно развился малый бизнес: за период 2002–2010 гг. количество малых предприятий в городе возросло более чем в 3 раза, и в настоящий момент на них работает около 25% всего занятого населения<sup>6</sup>.

В городе также развиваются элементы гражданского общества: действует относительно большое число общественных организаций, горожане активно участвуют в публичных и общественных слушаниях, круглых столах по различным вопросам и т.п.

Однако из-за отсутствия градообразующего предприятия малый бизнес в Апатитах всегда развивался свободно, гражданское общество в городе благодаря наличию научного центра также было развито и сохраняет свои позиции до сих пор. Поэтому основным и единственным инструментом достижения главной стратегической цели города органами местной власти было выбрано его развитие как наукограда, что в принципе выглядело достаточно естественным при условии оценки существовавшего на тот момент научно-производственного потенциала. По сути, получение статуса наукограда, как источника внешнего финансового притока, стало самоцелью, а изменившиеся условия (ужесточение законодательных требований к наукоградам сокращение штатов академических институтов, демографический провал и т.д.), влияющие на получение этого статуса, повлекли за собой пробуксовку всей стратегии.

Смена главы администрации города в 2004 г. также затормозила реализацию намеченных стратегических мероприятий. Так, например, не был создан запланированный координационный совет при главе города, не разработана система целевых показателей конечных результатов. Несмотря на значительные изменения внутренней и внешней социально-экономической ситуации, с момента принятия Стратегии она ни разу не корректировалась, а среднесрочные программы развития города стали частично увязываться со Стратегией лишь с 2007 г.

Население города за период 2002–2010 гг. значительно уменьшилось – на 7,5% – в основном за счет миграционного оттока, хотя этот показатель несколько ниже, чем в среднем по Мурманской области (–10,3%). Жилищное строительство сдвинулось с нулевой точки только в 2008 г., но его объем остается катастрофически низким – 0,01 кв.м на человека в 2010 г.

Таким образом, г. Апатиты, обладая значительным потенциалом для развития научно-образовательного комплекса, имея научно-исследовательские институты, инновационную инфраструктуру и образовательные учреждения, но при неблагоприятных внешних условиях и пассивности органов местной власти в период реализации Стратегии, не приблизился к достижению ее генеральной цели через получение статуса наукограда. Другие стратегические направления развивались самостоятельно по инерционному сценарию.

Последним городом, входящим в первую группу, является г. Урай, принявший в 2003 г. «Стратегию социально-экономического развития города Урай на 2004–2010 гг.». Достижение главной цели предполагало сохранение ориентации на нефтедобывающую промышленность, развитие инновационного потенциала и диверсификацию экономики города.

За период с 2004–2010 гг. нефтегазовый комплекс (НГК) города успешно развивался. В то же время такие приоритетные направления, заявленные в Стратегии, как добыча торфа, лесозаготовки и связанные с ними производства, угасали.

Пищевая промышленность развивается за счет увеличения спроса и роста населения города, при этом продукция пищевой промышленности реализуется на внутреннем рынке города.

Транспортная инфраструктура, т.е. транспортная доступность города, не претерпела никаких изменений, хотя одним из вариантов развития города было преодоление монопрофильности путем «ликвидации транспортной изоляции города».

Развитие инновационного потенциала изначально выглядело достаточно странно, поскольку никаких предпосылок в городе не существовало. Наличие единственного филиала вуза вряд ли можно рассматривать как базу для научно-исследовательской и инновационной деятельности. В итоге те инновационные разработки, которые применяются в нефтегазовом комплексе (НГК) города, являются результатом работы НИИ других регионов.

Количество малых предприятий и индивидуальных предпринимателей растет, основная сфера их деятельности – торговля и услуги.

Вместе с тем за период реализации Стратегии зависимость городской экономики от нефтегазового комплекса не изменилась. За счет роста добычи нефти и газа, а также их стоимости доля НГК в объеме производимой продукции в 2010 г. по сравнению с 2002 г. возросла на 3–4 пункта. Доля занятых в НГК за этот период несколько снизилась, но незначительно.

Население города за период 2002–2010 гг. увеличилось, хотя и значительно меньшими темпами, чем в целом по ХМАО. Показатели по жилищному строительству хотя и сравнительно высоки (0,23 кв.м на человека в 2010 г.), но в четыре раза ниже, чем по округу. Подобная тенденция характерна для всех нефтедобывающих регионов и не является результатом действия Стратегии.

Таким образом, можно утверждать, что качество жизни в Урае повышается, однако не за счет действия Стратегии, а за счет действия внешних факторов. Обладая скромным потенциалом для диверсификации экономики, в условиях благоприятной мировой конъюнктуры нефтегазовых ресурсов город достиг только одного из основных направлений Стратегии – сохранение и дальнейшее преимущественное развитие НГК. Это говорит о том, что в условиях высоких цен на основной продукт экономики города стратегии, направленные на изменение статуса базисной отрасли, малоэффективны, и это наряду с пассивностью местных властей (за весь период действия Стратегии, которая подтверждается отсутствием итогов реализации Стратегии (срок окончания – 2010 г.), а также каких-либо упоминаний о ней в отчетах главы г. Урая в последние годы) послужило причиной следования инерционному сценарию развития.

\* \* \*

При оценке реализации стратегического управления в трех вышеуказанных муниципальных образованиях были включены следующие этапы: выбор переменных (уровень полноты стратегических документов, активность органов местной власти и др.), обработка показателей по методу Дельфи с использованием экспертной шкалы, выведение суммарного индекса (от 0 до 1). В процессе проработки данных этапов группе экспертов была предоставлена система параметров с целью формирования критериальных групп. Численность экспертов,

принявших участие в исследовании, составила пять человек: два представителя региональных властей, один представитель местных властей и два представителя научного сообщества.

В результате проведенного анализа была сформирована система из двух критериальных групп (этап разработки и этап реализации), включающая шесть критериев. Дальнейшая оценка проводилась с использованием экспертного опроса для определения качественных параметров (таблица 2).

Таблица 2

### Оценка реализации стратегического управления

|   | Костомукша     | Апатиты        | Урай           |
|---|----------------|----------------|----------------|
| <i>Этап разработки</i>  |                |                |                |
| Участие местного сообщества в подготовке стратегического документа                                      | активное<br>1  | активное<br>1  | пассивное<br>0 |
| Уровень полноты стратегических документов   | средний<br>0,5 | высокий<br>1   | высокий<br>1   |
| Взаимосвязь целевых показателей и задач стратегии   | высокая<br>1   | низкая<br>0    | средняя<br>0,5 |
| <i>Этап реализации</i>  |                |                |                |
| Активность органов местной власти (отчет главы о результатах стратегии, корректировка стратегии и т.д.) | активное<br>1  | пассивное<br>0 | пассивное<br>0 |
| Исполнение мероприятий стратегии на каждом этапе  | сильное<br>1   | среднее<br>0,5 | слабое<br>0    |
| Уровень достижения целевых показателей  | высокий<br>1   | средний<br>0,5 | низкий<br>0    |
| <b>Итого:</b>   | <b>5,5</b>     | <b>3</b>       | <b>1,5</b>     |

Таким образом, можно констатировать, что на этапе разработки стратегии высокий уровень проработки стратегических документов не является ни критически необходимым, ни достаточным условием эффективности ее реализации. Участие местного сообщества является необходимым, но недостаточным условием успешности реализации Стратегии.

Стратегия г. Костомукши является наиболее эффективной из всех стратегических документов исследуемой группы. Она активно внедряется органами местной власти, и они следуют ей, т.е. методы стратегического управления применяются не только в процессе подготовки стратегии, но и в период ее реализации. На наш взгляд, успех первого этапа Стратегии г. Костомукши обусловили следующие факторы: активное участие органов местной власти в реализации мероприятий Стратегии; релевантное ресурсам и потенциалу города направление развития; мониторинг и корректировка путей реализации Стратегии в изменяющихся условиях, преэминентность политической власти в вопросах стратегического управления.

Соответственно, причиной низкой эффективности двух других стратегий можно назвать такой общий момент, как пассивность органов местной власти

на этапе реализации стратегий, поэтому говорить о внедрении в этих городах стратегического подхода к управлению нельзя.

Помимо этого, для стратегий Апатитов и Урая характерны и индивидуальные черты, обусловившие низкую эффективность реализации стратегий. Так, в Апатитах отсутствие комплексности использования имеющихся ресурсов привело к деформациям в социально-экономическом развитии. А для Урая характерны оптимистический характер стратегии и несоответствие поставленных целей и имеющихся ресурсов.

Таким образом, активность органов местной власти имеет огромное значение не только на этапе подготовки стратегии, но и на этапе ее реализации, что и обеспечивает основные принципы стратегического управления – системность и комплексность. Отсутствие следования этим принципам в реализации стратегического подхода к управлению ведет к снижению эффективности реализуемых стратегий.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Богавеева Р. Стратегическое планирование развития крупных городов: основные принципы // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – № 5. – С. 73–79.
2. Васильев В.А. Инструменты самоорганизации гражданского общества // Волга-бизнес. – 2009. – № 9/10. URL: <http://www.volgabiz.ru/arh/09/05/Vasileff.pdf>.
3. Рисин И.Е., Шаталова Е.А. Стратегическое планирование социально-экономического развития городов: зарубежный и российский опыт // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление, 2007. – № 2.
4. Prohorova J., Rautio V. Clearing-kaupasta maailmantalouteen: suomalaisyritysten rooli Kostamuksen talouskehityksessä. Aleksanteri Papers 1: 2008. URL: [http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/presentations/papers/ap\\_prohorova](http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/presentations/papers/ap_prohorova).

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

- <sup>1</sup> Первым стратегическим документом в Российской Федерации является Стратегический план г. Санкт-Петербурга, разработанный в 1996–1997 гг.
- <sup>2</sup> См., например: Методические рекомендации по разработке комплексных программ социально-экономического развития муниципальных районов (городских округов) республики Башкортостан на 2011–2015 годы; Методические рекомендации по разработке стратегий и программ социально-экономического развития муниципальных образований (Ханты-Мансийский АО) и др.
- <sup>3</sup> См.: Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
- <sup>4</sup> Города с численностью, превышающей 100 тыс. человек решено было не исследовать по причине того, что в эту категорию попадают, как правило, региональные столицы, имеющие специфический статус, не являющийся типичным для большинства городов.
- <sup>5</sup> В 2006 г. в Стратегический план развития г. Костомукши были внесены корректировки, так как многие приоритетные задачи к этому году были решены. Новый план актуализирован и продлен до 2020 г.
- <sup>6</sup> Приложение № 6 к Программе социально-экономического развития г. Апатиты на 2010–2012 гг. URL: <http://apatity-city.ru/power/head/economic>.