

DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2023.1.2>UDC 332.14  
LBC 65.054Submitted: 28.12.2022  
Accepted: 02.02.2023

## FLAGSHIP PROJECTS OF DEVELOPMENT STRATEGIES IN RUSSIAN MUNICIPALITIES ACCORDING TO MATERIALS OF COMPETITION OF MUNICIPAL STRATEGIES 2022<sup>1</sup>

**Taras K. Pribyshin**

Leontief Centre, Saint Petersburg, Russian Federation

**Robert A. Gres**Institute for Regional Economic Studies of the Russian Academy of Sciences, Saint Petersburg, Russian Federation;  
Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russian Federation

**Abstract.** In November 2022, within the framework of the 20<sup>th</sup> All-Russian Forum “Strategic Planning in Regions and Cities of Russia: Strategies of Turbulent Era”, a competition “Implemented Strategies: From Idea to Execution” was held. One of the nominations in the framework of the competition was “The Best Flagship Project.” 75 projects submitted to the Competition by 33 municipalities from 19 regions of Russia became the object of this research. Various characteristics of the participants’ flagship projects were studied and analyzed in four thematic groups: development of flagship project ideas, financing of flagship projects, the novelty of flagship projects, industry affiliation of flagship projects. Data obtained on the dominant trends in this area are as follows: 56% of the projects are new to their municipalities; 48% of the projects were offered by administrations of the municipalities or regional authorities; 37% of the projects appeared because of the development of strategic documents; 26 projects indicated the federal budget as one of the sources of funding. It was also noted that an extremely small number of projects were proposed by members of the public and only 49% of the cases under analysis indicated extra-budgetary sources of funding. During the study, two hypotheses were tested: 1) the high cost of the project requires the involvement of more types of funding sources; 2) the high cost of the project is accompanied by long deadlines for its implementation. Based on the material of the contest participants, the first hypothesis was unconfirmed, the second was conditionally confirmed. A new definition of flagship project was proposed as a major project or a group of complementary physical or institutional transformation projects aimed at the achievement of the strategic goal of community development or solution of crucial local problems and creating potential for new significant initiatives.

**Key words:** flagship project, strategy of social and economic development, strategic planning, strategizing, municipality, local government, municipal administration, competition of municipal strategies, project management.

**Citation.** Pribyshin T.K., Gres R.A., 2023. Flagship Projects of Development Strategies in Russian Municipalities According to Materials of Competition of Municipal Strategies 2022. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 11, no. 1, pp. 18-30. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2023.1.2>

УДК 332.14  
ББК 65.054Дата поступления статьи: 28.12.2022  
Дата принятия статьи: 02.02.2023

## ФЛАГМАНСКИЕ ПРОЕКТЫ В СТРАТЕГИЯХ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ: ПО МАТЕРИАЛАМ КОНКУРСА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ – 2022<sup>1</sup>

**Тарас Кириллович Прибышин**

Леонтьевский центр, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

© Прибышин Т.К., Гресь Р.А., 2023

## Роберт Андреевич Гресь

Институт проблем региональной экономики РАН, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация;  
Институт управления и территориального развития Балтийского федерального университета им. И. Канта,  
г. Калининград, Российская Федерация

**Аннотация.** В ноябре 2022 г. в рамках XX Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: стратегии эпохи турбулентности» был проведен смотр-конкурс «Реализованные стратегии: от идеи до воплощения». Одна из номинаций в рамках конкурса была «Лучший флагманский проект». 75 проектов, представленных на конкурс 33 муниципальными образованиями из 19 регионов России, и стали объектом представляемого исследования. Различные характеристики флагманских проектов участников были изучены и проанализированы по четырем тематическим блокам: генерация идей флагманских проектов; финансирование флагманских проектов; новизна флагманских проектов; отраслевая принадлежность флагманских проектов. Были получены данные о доминирующих тенденциях в этой сфере. 56 % проектов являются новыми для своих муниципальных образований, 48 % проектов было предложено администрациями муниципалитетов или региональными властями, 37 % проектов появились благодаря разработке стратегических документов, а в 26 проектах указан федеральный бюджет как один из источников финансирования. Также было замечено, что крайне малое количество проектов было предложено представителями общественности, и только в 49 % случаев из изученных указаны внебюджетные источники финансирования. При проведении исследования были проверены две гипотезы: 1) большая стоимость проекта требует привлечения большего количества типов источников финансирования; 2) большая стоимость проекта сопровождается большими сроками его реализации. На материале участников конкурса муниципальных стратегий первая гипотеза не подтвердилась, вторая условно подтвердилась. По итогам работы была предложена новая дефиниция флагманского проекта как крупного проекта или группы взаимодополняющих проектов физических или институциональных преобразований, направленных на достижение стратегической цели развития сообщества или решение значимых местных проблем и создающих потенциал для новых значимых инициатив.

**Ключевые слова:** флагманский проект, стратегия социально-экономического развития, стратегическое планирование, стратегирование, муниципалитет, местное самоуправление, муниципальное управление, конкурс муниципальных стратегий, проектный менеджмент.

**Цитирование.** Прибышин Т. К., Гресь Р. А., 2023. Флагманские проекты в стратегиях развития российских муниципалитетов: по материалам конкурса муниципальных стратегий – 2022 // Региональная экономика. Юг России. Т. 11, № 1. С. 18–30. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2023.1.2>

## Введение

Стратегическое планирование используется на уровне муниципальных образований и регионов России уже почти 30 лет. Подходы к разработке стратегических документов менялись под воздействием конъюнктуры и моды в подходах к управлению, изменений нормативно-правовой базы и анализа опыта.

Уже почти 10 лет проводятся регулярные конкурсы муниципальных стратегий, которые заняли место среди важных площадок обсуждения и сравнения между собой опыта муниципальных практик управления. Конкурсы стратегий ставят перед собой задачу – распространение позитивного опыта муниципального управления и, как следствие, повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, которые могут принять участие в данных конкурсах или ознакомиться с их результатами. В 2022 г. состоялся смотр-конкурс «Реализованные стратегии: от идеи до воплощения» (далее – КМС-2022 / Конкурс), одна из номинаций в рамках которого носила название «Лучший флагманский проект».

Фокус на использовании флагманских проектов (далее – ФП) основывается на предположении о том, что проектный менеджмент является одним из эффективных способов управления. В 2014 г. по итогам анализа и обсуждения результатов конкурса городских стратегий было сформулировано согласованное экспертным сообществом мнение о том, что хорошая муниципальная стратегия должна помимо прочего концентрировать усилия вокруг приоритетных флагманских проектов [Жихаревич, Прибышин, 2016]. Спустя 8 лет в 2022 г. конкурс был проведен для того, чтобы подробнее изучить опыт разработки и реализации таких проектов, а также опыт внедрения их в системы муниципального стратегического планирования.

Разработка флагманских проектов укладывается в рамки подхода по внедрению и распространению проектного метода, который считается управленческой инновацией. На национальном уровне проектный метод нашел отражение в успешном проведении крупнейших международных мероприятий, таких как, например, Олимпиада – 2014 и Чемпионат Мира – 2018, а также

строительство важнейших инфраструктурных объектов, имеющих национальное значение. Проектный менеджмент в государственном и муниципальном управлении находит все более широкое применение. Согласно Указу Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в стране было определено 12 национальных проектов, реализация которых потребует разработать сотни проектов на региональном уровне, и уже сейчас национальные проекты стали доминирующей парадигмой социально-экономического развития территорий на уровне муниципальных образований [Строев, Пивоварова, 2021; Указ Президента РФ № 204, 2018]. Считается, что в современных условиях неопределенности и меняющейся динамики бюджетного финансирования муниципалитетов внедрение современных технологий управления сложными социальными и экономическими процессами, основанных на принципах проектного менеджмента, позволит муниципалитетам обеспечить достижение поставленных целей и сроков выполнения их стратегий развития.

Понятие ФП нельзя назвать общепринятым. В одной из предыдущих работ на примере стратегий социально-экономического развития арктических муниципалитетов было показано, что существует большое количество употребляемых понятий-аналогов: «стратегические проекты», «значимые инвестиционные проекты», «перспективные проекты» и т. д. [Прибышин, Гресь, 2022]. Однако содержание объектов, которые описывают данные понятия, может значительно отличаться, что усложняет их сравнение и сопоставление между собой.

В отечественной практике наблюдалось значительное отставание нормативного регулирования и разработки стандартов применения проектного метода в муниципальном управлении [Трофимова, Маковкина, 2016]. С 2019 г. различными исследователями публикуются научные работы, экспертные и аналитические материалы, содержащие подробные разборы ФП (и их аналогов), реализуемых в рамках стратегического планирования. Это происходит на фоне постулирования важности проектного подхода в планировании социально-экономического развития муниципалитетов, регионов и всей страны [Мирошников, 2019; Еремин и др., 2022]. Однако количество публикуемых работ остается недостаточным. Научный поиск, экспертно-аналитическая деятельность и практическая реализа-

ция ФП находятся в разных плоскостях, пересякаясь лишь по отдельным вопросам.

Анализ использования проектного подхода как современного метода управления муниципалитетом показал наличие проблем с экспертным сопровождением, мониторингом достижения ключевых показателей, обеспеченностью материальными и информационными ресурсами, а также с квалификацией персонала муниципальных образований [Малькова и др., 2020]. Таким образом, к сожалению, консонанс до сих пор отсутствует.

Данная статья направлена на сокращение разрыва между теорией и практикой и посвящена анализу деятельности по разработке и реализации флагманских проектов в муниципалитетах России в рамках их стратегий социально-экономического развития.

Эксперты обращают внимание на то, что нужны серьезные управленческие решения, направленные на активизацию процессов обучения и мотивации проектных команд, экспертное сопровождение проектов, организацию межведомственного взаимодействия, информационное обеспечение, мониторинг промежуточных и конечных результатов проекта [Абрамкина и др., 2019]. В целом перед муниципальными органами власти стоит задача наработки компетенций по управлению сложными социально-экономическими проектами на основе ценностного подхода, наиболее полно отвечающего задачам стратегического развития территорий в условиях высокого уровня неопределенности [Головкин и др., 2022].

## **Материалы, методы и цель исследования**

Учитывая обозначенный в введении контекст, в целях проведения КМС-2022 возникла потребность сформулировать определение флагманского проекта: «Проект физических (строительство) или институциональных (создание организационных структур, изменение правовой среды) преобразований, существенным образом влияющий на развитие объекта и, как правило, порождающий сопутствующие проекты, в совокупности влекущие изменение параметров объекта не менее чем на 10 %. Например, реконструкция центральной площади поселения, реставрация объекта культурного наследия, разработка мастер-плана, создание университета, открытие аэропорта, строительство моста» [Положение о смотре-конкурсе ... , 2022].

В данном определении как раз раскрыто, чем ФП отличается от проектов другого типа, в первую очередь с точки зрения значения его результатов. Реализация флагманского проекта должна задать определенные импульсы и эффекты для развития всех сфер жизни на всей освоенной территории муниципального образования. Это не означает, что сам проект географически не может быть предельно локализован, однако его результаты должны «почувствовать на себе» значительная доля населения муниципального образования, например через повышение уровня жизни, собственных доходов, улучшение экологической обстановки, транспортной доступности, качества предоставляемых социальных услуг и т. д.

Сбор любых статистических данных по ФП, реализуемым в муниципалитетах и регионах России, – непростая задача, что связано с уже обозначенным отсутствием общепринятого понимания флагманских проектов. В документах стратегического планирования информация о проектах предоставляется совершенно по-разному. Проведение КМС-2022 позволило получить сравнимые данные, поскольку были предъявлены общие требования к содержанию и описанию ФП, дополнительно был проведен специальный семинар-консультация для планирующих участвовать в Конкурсе.

По установленным правилам каждый участник мог представить на Конкурс от одного до трех проектов; всего, таким образом, на КМС-2022 было представлено 75 проектов из 33 муниципалитетов 19 регионов России.

По каждому проекту участники заполняли специальный «паспорт флагманского проекта», который содержал следующие разделы: 1) наименование и суть проекта; 2) разработчики проекта; 3) источник идеи флагманского проекта; 4) участие населения и стейкхолдеров в разработке данного проекта в рамках стратегии; 5) отрасль проекта; 6) сроки реализации проекта; 7) стадии реализации проекта (при наличии); 8) финансирование проекта; 9) новизна проекта для развития муниципального образования или региона; 10) планировавшиеся и достигнутые результаты проекта; 11) трансформация проекта; 12) механизмы реализации проекта; 13) связь результатов флагманского проекта с другими проектами, задачами, индикаторами и мероприятиями в стратегии.

Участники ответственно подошли к заполнению паспортов ФП, в результате был собран

большой объем данных, который был опубликован в сети Интернет и доступен для анализа широкому кругу пользователей [Материалы участников ... , 2022]. Таковой анализ осуществляется и в данном исследовании.

Генерализация материалов участников КМС-2022 была подчинена общей цели исследования – оценить практику разработки и реализации флагманских проектов в рамках процесса стратегирования в муниципальных образованиях Российской Федерации. Достижение поставленной цели осуществлялось с применением статистического, математического, аналитического, корреляционного, сравнительного анализа, методов абдукции, аппроксимации, категоризации, формализации и конкретизации.

Для оптимизации работы в данном исследовании флагманские проекты участников Конкурса были проанализированы по четырем тематикам: 1) генерация идей флагманских проектов; 2) финансирование флагманских проектов; 3) новизна флагманских проектов; 4) отраслевая принадлежность флагманских проектов.

В своей статье авторы исходили из того, что все участники КМС-2022 вносили точную информацию о собственных проектах, не гипертрофировали отдельные их характеристики в целях улучшения своих конкурсных результатов, но имеем в виду, что предоставленные данные и их анализ сохраняют некоторую степень субъективности.

### **Результаты исследования и обсуждение результатов**

Участники КМС-2022 показали совершенно разные флагманские проекты, отличающиеся буквально по всем характеристикам, требовавшимся указать в паспорте ФП. Каждый флагманский проект по-своему уникален, однако не все эксперты (члены жюри Конкурса) на отборочном этапе и в финале КМС-2022 были согласны с позиционированием некоторых проектов в качестве флагманских.

В связи с этим в финале КМС-2022, прошедшем в ноябре 2022 г. в Санкт-Петербурге в рамках XX Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: стратегии эпохи турбулентности», члены жюри в ходе оценивания представляемых флагманских проектов еще раз сформулировали отправной вопрос о том, что может пониматься под флагманским проектом, а также сформировали

набор характеристик хорошего флагманского проекта.

Текущая деятельность администраций муниципалитетов не может быть описана в терминологии флагманских проектов, направленных на поиск новых путей развития. Не могут являться флагманскими и некоторые типовые социальные или инфраструктурные проекты, которые реализуются по линии различных государственных программ вне связи с системой стратегического планирования. Естественно, необходимо здесь соотносить масштаб проекта с масштабами муниципального образования. Также некоторые члены жюри высказывали мнение, что именно муниципалитет должен играть ведущую роль в разработке и реализации ФП. Если проект реализуется на территории муниципалитета, но по федеральной или региональной инициативе, то его нельзя назвать флагманским муниципальным проектом.

Имеется в виду, что в Конкурсе могли принимать участие муниципальные образования любых типов, любых размеров и с любой численностью населения, что привело к разнообразию масштабов проектов, а также то, что у многих участников КМС-2022 сохранилось широкое и не конкретное понимание флагманских проектов. Поэтому при анализе материалов участников мы не исключали никакие проекты, все они представлены в результатах исследования. Кроме того, муниципалитеты принимали участие в Конкурсе по собственной инициативе и представляли на КМС-2022 проекты, которые, по их мнению, претендуют на звание лучших. В связи с этим полученные данные можно считать «срезовыми», характеризующими в целом ситуацию относительно применения проектного подхода, но с уклоном в лучшие практики стратегического планирования и социально-экономического развития муниципальных образований.

### **Генерация идей флагманских проектов**

Значительная ценность флагманского проекта заключается в самой его идее. Разработать такой проект, чтобы он был амбициозным и флагманским, и при этом реализуемым, – весьма сложно. Часто в муниципалитетах существует явный дефицит новых идей развития, а если они и появляются, то тут же возникает фундаментальный вопрос: как претворить идею в жизнь? Поэтому разработку ФП в составе муниципальной стратегии можно считать опреде-

ленным достижением и ориентиром для практических действий по ее реализации. Проекты, безусловно, могут существовать и вне системы стратегического планирования, но именно согласованность реализации проектов с другими аспектами социально-экономического развития позволяет добиться мультипликации эффектов.

Идея проекта может предшествовать разработке конкретного стратегического документа, может возникнуть в ходе поиска инструментов для достижения поставленных целей и выполнения задач, а может быть интегрирована в уже принятую стратегию при ее актуализации или во время реализации плана мероприятий по стратегии. Все вышеупомянутые варианты нашли отражения в материалах различных участников Конкурса. Так как базовым условием КМС-2022 было заявить конкретную стратегию социально-экономического развития, некоторые участники описывали прямое отношение ФП к этой стратегии, другие же обозначали отношение флагманского проекта ко всей системе и истории стратегического планирования в муниципалитете. Унификация, необходимая для анализа, представила собой методическую трудность, в связи с чем было решено анализировать именно отношения между флагманским проектом и системой стратегического планирования муниципалитета в целом. Результаты представлены в таблице 1.

Больше всего проектов из числа тех, которые удалось определить с точки зрения их отношения к системе стратегического планирования муниципалитета, возникло в процессе разработки стратегических документов (37 %), значительная доля проектов появилась до разработки стратегических документов и вне процесса стратегирования (19 %). Два проекта возникли при актуализации стратегических документов, еще три были интегрированы в стратегические документы в момент их реализации. Исходя из полученных данных, можно констатировать достаточно высокую степень полезности стратегического планирования для ряда муниципалитетов, поскольку разработка стратегических документов привела к необходимости реализации конкретных ФП, направленных на развитие муниципального образования. ФП всегда должен приносить положительные эффекты, как для инициатора проекта, так и для всего муниципалитета.

У флагманского проекта всегда есть инициатор – тот, кто является генератором идеи, и ключевой актер – тот, кто ведет проект на раз-

личных стадиях его реализации. Эти роли может исполнять как одно физическое или юридическое лицо, так и несколько разных. В данном случае была осуществлена попытка определить доминирующих инициаторов ФП.

Максимально генерализованно можно выделить три группы инициаторов: федеральные, региональные или местные власти, бизнес и общество. В связи с этим категории для анализа генераторов идей и инициаторов проекта были определены следующим образом: 1) государственные и муниципальные органы; 2) бизнес; 3) государственные и муниципальные органы и бизнес; 4) общественность (в том числе с участием государственных и муниципальных органов); 5) иное. Исходя из конкурсных материалов для каждого из 75 ФП, были определены его инициаторы (табл. 2).

По материалам участников КМС-2022 мы видим, что наибольшее количество проектов, 36 единиц, было предложено органами власти (администрациями муниципалитетов и правительствами регионов). В некоторых случаях участники ука-

зывали, что автором проекта является мэр города или глава муниципального образования. Всего 20 % проектов, или 15 единиц, были предложены представителями бизнеса. Восемь проектов были определены как совместно разработанные бизнесом и властями. Очень мало было обнаружено ФП, авторами которых являются представители общественности: различные общественные организации и НКО, деятели культуры и образования, лидеры общественного мнения. Был сделан вывод, что даже если такие проекты появляются, инициативу по их артикуляции берут на себя местные администрации. К группе «Иное» были отнесены проекты, созданные разработчиками стратегий (компании-консультанты), профильными проектными и научными организациями, коммунальными организациями с государственным участием. Всего таких проектов оказалось восемь.

По мнению авторов, оптимальным является ситуация, когда проекты появляются и формулируются в процессе коммуникативного пла-

Таблица 1

### Отношения между флагманскими проектами и системами стратегического планирования участников КМС-2022

Отношение между флагманскими проектами и системами стратегического планирования участников	Количество проектов, ед.	Доля от общего количества проектов (в количестве 75 единиц), %
Идея возникла до разработки стратегических документов и вне связи с разработкой стратегических документов	14	19
Идея возникла в процессе разработки стратегических документов	28	37
Проект появился в процессе актуализации стратегических документов	2	3
Проект был интегрирован в стратегию во время ее реализации	3	4
Неизвестно	28	37

Примечание. Составлено по: [Материалы участников ... , 2022].

Таблица 2

### Генераторы идей, инициаторы флагманских проектов участников КМС-2022

Генератор идеи, инициатор проекта	Количество проектов, ед.	Доля от общего количества проектов (в количестве 75 единиц), %
Государственные и муниципальные органы	36	48
Бизнес	15	20
Государственные и муниципальные органы и бизнес	8	11
Общественность (в том числе с участием государственных и муниципальных органов)	3	4
Иное	8	11
Неизвестно	5	7

Примечание. Составлено по: [Материалы участников ... , 2022].

нирования, при «мозговых штурмах» стейкхолдеров – представителей разных сфер жизни общества.

### Финансирование флагманских проектов

Важнейшей составляющей разработки флагманского проекта является определение источников его финансирования. В этой связи можно назвать два ключевых подхода к определению финансирования ФП (фандрайзингу): диверсификация источников финансирования и, напротив, акцент на один-два ключевых источника. Каждый из подходов имеет право на существование. Для анализа того, насколько «популярен» каждый из названных подходов у участников Конкурса, были выделены следующие пять типов источников финансирования: федеральный бюджет, региональный бюджет, местный бюджет, внебюджетные средства (фонды, заемные средства), средства инвесторов. Далее в заявках участников осуществлялся поиск соответствующей информации о финансировании ФП по пяти типам. По 55 из 75 проектов, заявленных на КМС-2022, удалось вычленить информацию по структуре их финансирования. Результаты оказались следующими: в 9 проектах было обозначено четыре источника финансирования, еще в 3 – все пять источников; суммарно доля проектов с четырьмя и пятью источниками финансирования составила 21,8 % от проанализированных 55 проектов; в 15 проектах было обозначено три источника финансирования, доля – 27,3 %; в 19 проектах было обозначено два источника финансирования, в 9 – один источник финансирования, суммарная доля – 50,9 %.

Также было зафиксировано четыре проекта, в которых изначально отсутствовало финансирование. ФП «Инвестиционная стратегия Сургутского района “От проектов к проектам”» создан с опорой на собственные силы администрации района, проект «Открытый муниципалитет» г. Белогорска социально ориентирован и не имеет бизнес-модели, как это следует из заявки участника. Флагманский проект «МБУ “Технопарк-Липецк”» г. Липецка назван некоммерческим проектом, а ФП «Изменение границ городского округа» – г. Тамбов, за счет включения в границы населенного пункта – поселок Первомайский, также не предусматривает финансирования, его реализация осуществляется за счет текущей работы сотрудников администрации Тамбова. Такие ФП являются особыми, и их

необходимо выделять в отдельную категорию, они требуют дополнительного анализа, в том числе с точки зрения определения их принадлежности к флагманским.

Таким образом, больше половины ФП участников КМС-2022 (от 55 проектов) были ориентированы на один или два ключевых источника финансирования. В то же время количество участников Конкурса, указавших в заявках четыре или пять источников финансирования, оказалось значительно меньше. Все пять источников финансирования были обозначены только для 3 проектов города-курорта Анапы. Напротив, по одному источнику финансирования было указано для ФП Прокопьевского городского округа (2 проекта), Трехгорного городского округа (2), Октябрьского района (1), Дзержинска (1), Нижнего Новгорода (1), рабочего поселка Кольцово (1), Твери (1).

Можно попытаться проследить связь между количеством источников финансирования и общей стоимостью ФП с формулировкой следующей гипотезы: чем выше стоимость проекта, тем больше источников финансирования требуется привлекать. Для подтверждения или опровержения гипотезы в программном продукте Microsoft Excel был рассчитан коэффициент корреляции Пирсона для двух массивов значений: общая стоимость проекта в млн руб. и количество источников финансирования (1–5 единиц). Полученное значение (0,18) свидетельствует о слабой связи или ее отсутствии. Гипотеза на материале участников КМС-2022 не подтверждена.

Вторая проверяемая гипотеза касалась связи между сроками реализации флагманских проектов и общей стоимостью проектов и была сформулирована следующим образом: чем больше срок реализации флагманского проекта, тем большее требуется финансирование. Расчет коэффициента корреляции Пирсона для соответствующих двух массивов на материале участников Конкурса показал среднюю (умеренную) прямую связь (0,57). Таким образом, вторую гипотезу можно условно подтвердить.

На следующем шаге, рассматривая структуру источников финансирования проектов участников КМС-2022 содержательно по тем же пяти категориям, нужно отметить некоторые примечательные результаты (см. табл. 3.). Всего в 49 % случаев в источниках финансирования конкурсанты указывали федеральный бюджет, тогда как региональный и местный бюджеты были

обозначены для 66 % проектов. К сожалению, аналогичные показатели по внебюджетным средствам и средствам инвесторов оказались не так высоки – 49 и 40 % соответственно. Однако среди проектов с одним источником финансирования в шести из девяти случаев были указаны как раз либо внебюджетные средства, либо средства инвесторов. Естественно, речь здесь идет преимущественно о ФП, которые предложило в ходе процесса стратегирования бизнес-сообщество. С другой стороны, есть и исключения: проект Трехгорного городского округа «Создание единого учебно-производственного и научного центра на базе Трехгорного технологического института – филиала НИЯУ МИФИ» имеет только внебюджетное финансирование, несмотря на свой характер; или ФП «Установка на территории города Твери современных “умных” остановочных комплексов с точкой Wi-Fi и торговым модулем в рамках развития транспортной модели и туризма» тоже имеет только внебюджетное финансирование.

Можно также подчеркнуть, что участники в описании раздела о финансировании проектов продемонстрировали классический консервативный подход, четко разделяя в большинстве случаев источники финансирования на бюджетные и внебюджетные. В заявках не говорится про краудфандинг, эмиссию облигаций, перекрестное финансирование, паевые взносы и т. д. С точки зрения муниципалитетов все это относится к обширным категориям «внебюджетных средств» и «средств инвесторов».

Оценки представленной ситуации относительно финансирования ФП могут быть разными, в зависимости от взглядов конкретных экспертов. Авторы исследования характеризуют эти результаты как умеренно-нейтральные. Это связано с тем, что необходимо увеличивать долю внебюджетных источников и средств инвесторов

в финансировании ФП. В процессе реализации флагманского проекта должны чувствовать свою причастность различные акторы муниципального образования. Данные по финансированию проектов позволяют косвенно оценивать степень этой вовлеченности.

Размещенные в открытом доступе материалы участников КМС-2022 позволяют дополнительно проанализировать структуру финансирования отдельных ФП с определением доли каждого типа финансирования, что может выступать предметом будущих исследований и позволит получить новые выводы.

### Новизна флагманских проектов

Флагманские проекты, как правило, отличаются не только своей масштабностью, но и определенной степенью новизны. Реализация нового ФП в большинстве случаев требует либо привлечения специалистов, которых нет в муниципальном образовании, либо повышения компетенций существующих в муниципалитете кадров. В обоих вариантах для местных сообществ наблюдаются положительные эффекты на ранних стадиях реализации ФП в связи с развитием человеческого потенциала. В то же время абстрагированно степень новизны проекта обратно пропорциональна вероятности его реализации. Отсутствие необходимого опыта у команды, воплощающей в жизнь ФП, повышает риски в реализации проекта. Подобные риски можно нивелировать привлечением профессионалов-консультантов, постоянным мониторингом хода реализации ФП и возникающих проблем, обращением к опыту других муниципалитетов и регионов. Результат ФП зависит от работы стейкхолдеров на каждой из стадий реализации проекта.

Таблица 3

### Источники финансирования флагманских проектов участников КМС-2022, предусматривающих определенный тип финансирования

Показатели	Бюджет			Внебюджетные средства	Средства инвесторов
	Федеральный	Региональный	Местный		
Количество проектов, ед.	26	35	35	26	21
Доля проектов от общего количества проектов *, %	49	66	66	49	40

*Примечание.* Составлено по: [Материалы участников ... , 2022]. \* – при расчете доли проектов за 100 % было принято 55 проектов, для остальных 20 проектов, участвовавших в КМС-2022, не удалось определить источники финансирования в связи с нерелевантностью информации в заявках участников.



Если рассматривать общую статистику по всем участникам КМС-2022, то для 56 % проектов конкурсанты указали, что такие ФП являются новыми для их муниципальных образований и у муниципалитетов нет схожего опыта их реализации (рисунок). Таким образом, в более чем половине проектов участниками была указана в явном виде их новизна, а это можно считать достаточно высоким показателем, что также свидетельствует об амбициозности стратегических планов участников Конкурса в целом. К сожалению, в 13 случаях не удалось определить степень новизны проекта, так как конкурсанты не всегда указывали в соответствующем разделе паспорта флагманского проекта релевантную информацию. В 7 случаях было отмечено, что похожие проекты ранее реализовывались в муниципальном образовании, но теперь были добавлены некоторые новые элементы. Только в 13 случаях было сказано о том, что проект не является новым для муниципалитета, опыт по реализации таких проектов имеется.

В описании некоторых проектов участники указывали их новизну не только для соответствующего муниципального образования, но и в двух случаях для всей России: ФП «Строительство водозаборного сооружения на месторождении подземных вод и строительство водоводов для города и сельских населенных пунктов, расположенных на территории АГО» (Ангарский

городской округ); проект «Строительство и функционирование завода по глубокой переработке сои ООО «Маслоэкстракционный завод «Амурский»» (г. Белогорск). Еще в двух случаях была указана новизна в масштабе федерального округа: ФП «Создание системы единого муниципального оператора городского общественного транспорта» (Новокузнецкий городской округ); проект «Детская школа искусств на 650 мест» (г. Саянск).

Для 17 других ФП конкурсанты отметили новизну и уникальность для своих регионов. Среди таких участников Конкурса были: Октябрьский район (3 проекта), Ангарский городской округ (2), Белогорск (2), Сургутский район (1), Дзержинск (1), Нижний Новгород (1), Барнаул (1), Липецк (1), Новокузнецкий городской округ (1), рабочий поселок Кольцово (1), Тверь (1), Грязинский район (1), Саянск (1). Нужно отметить, что Ангарский городской округ, Октябрьский район, Белогорск, Новокузнецкий городской округ, Тверь и Грязинский район отметили новизну по отношению к региональному уровню, уровню федеральных округов или всероссийскому для всех заявленных проектов (количество которых по условиям Конкурса от 1 до 3). Наоборот, во многих других случаях, даже при наличии трех заявленных проектов, об их новизне не упоминается (в том числе часто по отношению к самому муниципалитету).



Рисунок. Количество флагманских проектов участников КМС-2022, распределенных по четырем категориям, сформированным по указанной конкурсантами степени новизны проектов

Примечание. Составлено по: [Материалы участников ... , 2022].

### Отраслевая принадлежность флагманских проектов

Флагманский проект, несмотря на свою фундаментальную значимость для всестороннего развития муниципального образования, как правило относится к какой-либо одной или нескольким определенным отраслям. ФП имеет форму, свое внешнее выражение с четкой функциональной принадлежностью, а функции напрямую связаны с экономической, социально ориентированной, управленческой или другой деятельностью. Таким образом, практически для каждого ФП можно определить его отраслевую принадлежность.

Категоризации флагманских проектов, составленные по отраслевому признаку, были ранее обозначены и описаны в двух других научных работах [Прибышин, Гресь, 2022]. В данной статье авторами используется расширенная категоризация, согласно которой выделяется восемь категорий отраслевой принадлежности флагманских проектов: 1) Производство; 2) Инфраструктура, городская среда и транспорт; 3) Социальная сфера, культура и спорт; 4) Управление; 5) Образование; 6) Туризм и имидж; 7) Экология; 8) Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ).

Среди проектов – участников КМС-2022 больше всего проектов можно отнести к категории «Производство» (24 проекта из 75, что составляет 32 %), менее всего к категориям «Экология» и «ЖКХ» – по одному (табл. 4.). Проекты категории «Производство» также лидируют по средним срокам реализации (более 10 лет). Однако лидером по средней стоимости проектов стали проекты категории «Образование» (более 45 млрд руб.). Минимальные средние

сроки реализации проектов обнаружили по категориям «Экология» и «Управление», а минимальная средняя стоимость проекта в категориях «Экология», «Социальная сфера, культура и спорт», «Инфраструктура, городская среда и транспорт». Разница между максимальным и минимальным значениями средних стоимостей ФП по категориям составила практически 42 раза, а без учета одного проекта в категории «Экология» – 33 раза. При этом в большинстве случаев доминирующим генератором идей флагманских проектов выступают администрации муниципалитетов. Только по категории «Производство» основным генератором идей и инициатором проектов является бизнес.

Результаты по категориям флагманских проектов нельзя назвать ожидаемыми, в лидерах оказались проекты в сфере образования, а не в производстве или инфраструктуре, различия же в финансировании проектов обнаружили в десятки раз. Это свидетельствует о совершенно разных абсолютных значениях масштабов ФП, которые необходимо соотносить с потенциалом развития муниципальных образований, то есть то, что для одного муниципалитета может считаться флагманским проектом, для другого может быть лишь сопутствующим проектом при реализации флагманского.

### Выводы

Проведенный анализ материалов участников КМС-2022 позволил характеризовать общую ситуацию по разработке и реализации флагманских проектов на муниципальном уровне в России. Представим эту характеристику по следующим четырем тематическим блокам.

Таблица 4

### Отраслевая принадлежность флагманских проектов участников КМС-2022

Отрасль ФП	Кол-во проектов в каждой категории	Средняя стоимость проекта в категории (млн руб.)	Средний срок реализации проектов в категории (лет)	Доминирующий генератор идей в каждой категории
Производство	24	25 049,4	10,4	Бизнес
Инфраструктура, городская среда и транспорт	17	1 553,6	6,9	Администрация
Социальная сфера, культура и спорт	10	1 370,6	5,8	Администрация
Управление	9	12 721,3	6,3	Администрация
Образование	7	45 428,3	8,4	Администрация
Туризм и имидж	6	15 099,7	9,7	Администрация
Экология	1	1 083,6	6,0	Администрация
ЖКХ	1	8 700,0	8,0	Администрация

Примечание. Составлено по: [Материалы участников ... , 2022].

*Генерация идей.* Значительная часть проектов возникла во время разработки стратегических документов (37 % от общего количества). Наибольшее количество ФП было предложено администрациями муниципалитетов или правительствами регионов (48 % от общего количества). Меньше всего проектов было предложено представителями общественности.

*Финансирование.* Для 12 проектов было определено четыре-пять типов источников финансирования (при максимальном значении – пять), для 28 проектов – один-два типа источников финансирования. При этом были отмечены четыре ФП, для которых не было предусмотрено никакой формы финансирования. Всего в 49 % случаев из проанализированных (55 проектов) было указано финансирование из федерального бюджета, также в 49 % случаев были упомянуты внебюджетные средства. В ходе исследования были проверены две гипотезы: 1) при более высокой стоимости проекта требуется привлечение большего количества типов источников финансирования; 2) большая стоимость проекта сопровождается большими сроками реализации проекта. Первая гипотеза не подтвердилась, вторую можно считать условно подтвержденной.

*Новизна.* В 56 % проектов (от общего количества) было указано, что проект является новым для муниципального образования. Только в описании 13 проектов было отмечено, что реализуемый ФП не является новым для муниципального образования. Для 17 проектов (22,6 %) была отмечена их новизна для соответствующих регионов России, для двух проектов – для федеральных округов, еще для двух проектов – для всей России.

*Отраслевая принадлежность.* Среди отраслей наибольшее количество проектов было отнесено к категории «Производство» (24 проекта), меньше всего – к категориям «Экология» и «ЖКХ» – по одному ФП. Практически в каждой из отраслевых категорий доминирующим генератором идей флагманских проектов являются администрации муниципальных образований. Только в проектах категории «Производство» ключевым генератором идей выступает бизнес.

Конкурс муниципальных стратегий – 2022 показал, что не только характеристики флагманских проектов сильно варьируются, но и взгляды на ФП несколько разнятся, причем не только на уровне участников Конкурса, но и на экспертном уровне. Есть проекты, которые однозначно были

высоко оценены членами жюри, такие как, например, «Зеленое ядро» г. Липецка, «Новороссийский транспортно-логистический узел – ядро Южного экспортно-импортного хаба» в Краснодарском крае, «Создание ландшафтного парка набережной в городе Мичуринске» в Тамбовской области или «Развитие ОЭЗ ТРТ РУ “Задонщина”» в Задонском районе Липецкой области. Относительно некоторых других ФП члены жюри в финале Конкурса и эксперты на отборочном этапе неоднократно высказывали критику, связанную с реально отсутствующим «флагманским» наполнением проекта.

В то же время нельзя сказать, что эксперты полностью солидарны. На уровне профессиональных консультантов (разработчиков стратегических документов) относительно понимания флагманских проектов можно выделить два различающихся подхода:

1. Флагманский проект как верхний уровень иерархии в системе проектов муниципалитета или региона. В таком случае флагманский проект всегда включает подпроекты, которые также могут включать определенное количество еще более детализированных и конкретных проектов.

2. Флагманский проект как мегапроект, имеющий конкретно определенную масштабную форму реализации, требующую крупных физических или институциональных преобразований.

Представленное в начале данной статьи определение ФП, которое было рекомендовано участникам Конкурса для оценки своих проектов, более соответствует второму подходу. С учетом результатов Конкурса можно предложить изменение в указанную формулировку и определять флагманский проект как крупный проект или группу взаимодополняющих проектов физических или институциональных преобразований, направленных на достижение стратегической цели развития сообщества или решение значимых местных проблем и создающих потенциал для новых значимых инициатив.

Безусловно, применение проектного метода и практика разработки ФП продолжают развиваться, и в результате качество подготовки флагманских проектов будет расти. Это произойдет, в том числе, и благодаря росту компетенций исполнителей за счет участия в различных конкурсах лучшей муниципальной практики, таких как конкурс муниципальных стратегий, которые позволяют изучать и популяризировать различные управленческие инновации.

### ПРИМЕЧАНИЕ

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в соответствии с государственным заданием Института проблем региональной экономики РАН по теме «Механизмы формирования новых подходов к пространственному развитию экономики РФ, обеспечивающей устойчивое развитие и связанность ее территорий в условиях глобальных вызовов XXI века» (код FMGS-2021-0004).

The article was prepared in accordance with the state task of the Institute for Regional Economics Studies RAS on the topic Mechanisms for the formation of new approaches to the spatial development of the Russian economy ensuring the sustainable development and connectedness of the territories in conditions of global challenges of the 21<sup>st</sup> century (Code FMGS-2021-0004).

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Абрамкина С. Р., Владыкина Л. Б., Лукин А. Н., 2019. Использование проектного метода в государственном и муниципальном управлении: от декларирования к результативности // Социум и власть. № 2 (76). С. 37–45. DOI: 10.22394/1996-0522-2019-2-37-45
- Головко М. В., Мугаева Е. В., Леуцкая К. В., 2022. Проблемы и перспективы проектного подхода к управлению развитием муниципального образования Северский район // Вестник Академии знаний. № 52 (5). С. 94–100.
- Еремин В. В., Кузнецов Н. В., Чернышева Т. К., 2022. О применении проектного подхода для совершенствования стратегического планирования в Российской Федерации в 2022–2023 годах // Экономика. Налоги. Право. Т. 15, № 1. С. 105–114. DOI: 10.26794/1999-849X-2022-15-1-105-114
- Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К., 2016. Конкурс стратегий как экспертная процедура // Регион: экономика и социология. № 2 (90). С. 181–200. DOI: 10.15372/REG20160211
- Малькова Т. В., Вяткина С. В., Михеев Д. Е., Клесун С. В., 2020. Опыт использования проектного подхода в управлении муниципальным образованием (на примере Челябинской области) // Экономические исследования и разработки. № 8. С. 11–22.
- Материалы участников смотра-конкурса «Реализованные стратегии: от идеи до воплощения», 2022 // Ресурсный центр по стратегическому планированию. URL: <https://stratplan.ru/135>
- Мирошников С. Н., 2019. Применение проектного подхода в рамках системы стратегического планирования регионального развития // Управленческое консультирование. № 11 (131). С. 92–100. DOI: 10.22394/1726-1139-2019-11-92-100
- Положение о смотре-конкурсе «Реализованные стратегии: от идеи до воплощения», 2022. URL: [https://forumstrategov.ru/UserFiles/Files/KMS-2022\\_Polozhenie\\_1.pdf](https://forumstrategov.ru/UserFiles/Files/KMS-2022_Polozhenie_1.pdf)

[forumstrategov.ru/UserFiles/Files/KMS-2022\\_Polozhenie\\_1.pdf](https://forumstrategov.ru/UserFiles/Files/KMS-2022_Polozhenie_1.pdf)

- Прибышин Т. К., Гресь Р. А., 2022. Флагманские проекты в стратегиях развития городских муниципалитетов Арктической зоны Российской Федерации // Известия Байкальского государственного университета. Т. 32, № 2. С. 290–301. DOI: 10.17150/2500-2759.2022.32(2).290-301
- Строев П. В., Пивоварова О. В., 2021. Проектный подход как необходимое условие реализации эффективного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований // Креативная экономика. Т. 15, № 6. С. 2661–2672. DOI: 10.18334/ce.15.6.112241
- Трофимова О. М., Маковкина С. А., 2016. Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении // Вопросы управления. № 4. С. 52–58.
- Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

### REFERENCES

- Abramkina S.R., Vladykina L.B., Lukin A.N., 2019. Ispolzovanie proektnogo metoda v gosudarstvennom i municipalnom upravlenii: ot deklarirovaniya k rezultativnosti [Project Management in the System of State and Municipal Government: Experience, Problems and Their Solutions]. *Socium i vlast* [Society and Power], no. 2 (76), pp. 37-45. DOI: 10.22394/1996-0522-2019-2-37-45
- Golovko M.V., Mugaeva E.V., Leuckaja K.V., 2022. Problemy i perspektivy proektnogo podhoda k upravleniju razvitiem municipalnogo obrazovanija Severskij rajon [Problems and Prospects of the Project Approach to the Management of the Development of the Seversky District Municipality]. *Vestnik Akademii znaniy* [Bulletin of the Academy of Knowledge], no. 52 (5), pp. 94-100.
- Eremin V.V., Kuznecov N.V., Chernysheva T.K., 2022. O primenenii proektnogo podhoda dlja sovershenstvovaniya strategicheskogo planirovaniya v Rossijskoj Federacii v 2022–2023 godah [On the Application of the Project Approach to Improve Strategic Planning in the Russian Federation in 2022–2023]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo* [Economics, Taxes & Law], vol. 15, no. 1, pp. 105-114. DOI: 10.26794/1999-849X2022-15-1-105-114
- Zhiharevich B.S., Pribyshin T.K., 2016. Konkurs strategij kak ekspertnaja procedura [Strategy Competition as an Expert Judgment Procedure]. *Region: ekonomika i sociologija* [Region: Economics and Sociology], no. 2 (90), pp. 181-200. DOI: 10.15372/REG20160211

- Malkova T.V., Vjatkina S.V., Miheev D.E., Klesun S.V., 2020. Opyt ispolzovaniya proektnogo podhoda v upravlenii municipalnym obrazovaniem (na primere Cheljabinskoy oblasti) [Experience in Using the Project Approach in the Management of a Municipal Entity (On the Example of the Chelyabinsk Region)]. *Ekonomicheskie issledovaniya i razrabotki* [Economic Development Research Journal], no. 8, pp. 11-22.
- Materialy uchastnikov smotra-konkursa «Realizovannye strategii: ot idei do voploshheniya» [Proceedings of the Participants of the Review-Competition “Implemented Strategies: From Idea to Execution”], 2022. *Resursnyj centr po strategicheskomu planirovaniyu* [Strategic Planning Resource Center]. URL: <https://stratplan.ru/135>
- Miroshnikov S.N., 2019. Primenenie proektnogo podhoda v ramkah sistemy strategicheskogo planirovaniya regional'nogo razvitiya [Application of Project Approach Within the Framework of Strategic Planning of Regional Development]. *Upravlencheskoe konsultirovanie* [Administrative Consulting], no. 11 (131), pp. 92-100. DOI: 10.22394/1726-1139-2019-11-92-100
- Polozhenie o smotre-konkurse «Realizovannye strategii: ot idei do voploshheniya»* [Regulations on the Review-Competition “Implemented Strategies: From Idea to Execution”], 2022. URL: [https://forumstrategov.ru/UserFiles/Files/KMS-2022\\_Polozhenie\\_1.pdf](https://forumstrategov.ru/UserFiles/Files/KMS-2022_Polozhenie_1.pdf)
- Pribyshin T.K., Gres R.A., 2022. Flagmanskie proekty v strategijah razvitiya gorodskih municipalitetov Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii [Flagship Projects in the Development Strategies of Urban Municipalities in the Arctic Zone of the Russian Federation]. *Izvestija Bajkalskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Baikal State University], vol. 32, no. 2, pp. 290-301. DOI: 10.17150/2500-2759.2022.32(2).290-301
- Stroev P.V., Pivovarova O.V., 2021. Proektnyj podhod kak neobhodimoe uslovie realizacii effektivnogo upravleniya socialno-ekonomicheskim razvitiem municipalnyh obrazovaniy [Project Approach as a Necessary Condition for Implementing Effective Management of Socio-Economic Development of Municipalities]. *Kreativnaja ekonomika* [Creative Economy], vol. 15, no. 6, pp. 2661-2672. DOI: 10.18334/ce.15.6.112241
- Trofimova O.M., Makovkina S.A., 2016. Vnedrenie standartov upravleniya proektami v gosudarstvennom i municipal'nom upravlenii [Implementation of Project Management Standards in Public Administration]. *Voprosy upravleniya* [Management Issues], no. 4, pp. 52-58
- Ukaz Prezidenta RF ot 7 maya 2018 g. № 204 «O natsionalnykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiyskoj Federatsii na period do 2024 goda»* [Decree of the President of the Russian Federation of May 07, 2018 No. 204 “On the National Goals and Strategic Objectives of the Development of the Russian Federation for the Period up to 2024”]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

### Information About the Authors

**Taras K. Pribyshin**, Researcher, Leontief Centre, 7-ya Krasnoarmeyskaya St, 25, 190005 Saint Petersburg, Russian Federation, [pribyshin@leontief.ru](mailto:pribyshin@leontief.ru), <https://orcid.org/0000-0002-1561-2048>

**Robert A. Gres**, Junior Researcher, Institute for Regional Economic Studies of the Russian Academy of Sciences, Serpukhovskaya St, 38, 190013 Saint Petersburg, Russian Federation; Postgraduate Student, Institute of Management and Territorial Development, Immanuel Kant Baltic Federal University, A. Nevskogo St, 14, 236041 Kaliningrad, Russian Federation, [Robert.a.gres@gmail.com](mailto:Robert.a.gres@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-5502-1074>

### Информация об авторах

**Тарас Кириллович Прибышин**, научный сотрудник, Леонтьевский центр, ул. 7-я Красноармейская, 25, 190005 г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, [pribyshin@leontief.ru](mailto:pribyshin@leontief.ru), <https://orcid.org/0000-0002-1561-2048>

**Роберт Андреевич Гресь**, младший научный сотрудник, Институт проблем региональной экономики РАН, ул. Серпуховская, 38, 190013 г. Санкт-Петербург, Российская Федерация; аспирант, Институт управления и территориального развития Балтийского федерального университета им. И. Канта, ул. А. Невского, 14, 236041 г. Калининград, Российская Федерация, [Robert.a.gres@gmail.com](mailto:Robert.a.gres@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-5502-1074>