

Институт экономики  
Российской академии наук

---

*А.В. Одинцова*  
*О.Н. Валентик*

Становление системы  
стратегического планирования  
в муниципальном звене управления

Москва  
2018

**Одинцова А.В., Валентик О.Н.** Становление системы стратегического планирования в муниципальном звене управления: Доклад. М.: Институт экономики РАН, 2018. – 40 с.

ISBN 978-5-9940-0630-6

**Аннотация.** В докладе акцентируется внимание на необходимость органичного включения муниципального звена управления в единую вертикаль стратегического планирования в стране. Положения действующих версий 131 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления и 172 Федерального закона о стратегическом планировании не дают четких основ для решения этой задачи. К тому же, практическое включение муниципального звена управления в единую вертикаль стратегического планирования сталкивается с серьезными экономическими препятствиями, главное из которых заключено в негативной ситуации с системой местных финансов. Отмечена необходимость системного подхода к решению задач, связанных с интеграцией муниципального звена управления в единую вертикаль стратегического планирования в стране на основе ряда правовых новаций в законодательстве по стратегическому планированию и местному самоуправлению, а также комплекса мер по укреплению финансово-бюджетных основ российского местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; стратегическое планирование, законодательное регулирование, местные финансы, гражданское общество.

**Классификация JEL:** E62, H72, R11.

**Odintsova A., Valentik O.** Formation of the strategic planning system in the municipal link of public government.

**Abstract.** The report focuses on the need of organic inclusion of municipal government into the unified hierarchy of strategic planning in the country. Acting versions of the 131<sup>st</sup> Federal law “On general principles of organization of local self-government” and the 172<sup>d</sup> Federal law “On strategic planning” don’t provide clear framework for the solution of this task. Besides, the practical inclusion of municipal government into the unified hierarchy of strategic planning meets serious economic obstacles, the main of which is connected with the negative situation in the system of local finance. The paper proves the necessity of systemic approach to solving problems, related to the integration of municipal government into the unified vertical of strategic planning in the country on the basis of legal innovations in the legislation on strategic planning and local self-government as well as measures towards strengthening the fiscal basis of Russian local self-government.

**Keywords:** local government; strategic planning, legislative regulation, local finance, civil society.

**JEL Classification:** E62, H72, R11.

© Одинцова А.В, Валентик О.Н., 2018

© Институт экономики РАН, 2018

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	4
<b>Глава I. Особенности стратегического планирования на территориальном уровне: теоретические послылки и зарубежный опыт .....</b>	<b>9</b>
<b>Глава II. Основные проблемы перехода к эффективной системе стратегического планирования на муниципальном уровне .....</b>	<b>16</b>
1. Правовые проблемы муниципального стратегирования .....	19
2. Институциональные проблемы муниципального стратегирования .....	22
3. Экономические проблемы муниципального стратегирования .....	28
4. Муниципальное стратегирование и укрепление начал гражданского общества .....	33
Заключение .....	37
Литература .....	39

## ВВЕДЕНИЕ

Эффективная система стратегического планирования в национальных масштабах возможна только при условии ее функционирования в виде вертикали властно-управленческих взаимодействий на единой правовой и методологической основе. Этот тезис сегодня отстаивается и аргументируется во многих работах, в том числе и в публикациях Центра федеративных отношений и регионального развития ИЭ РАН.

Вместе с тем, на муниципальном уровне переход к стратегическому управлению не означает слепого копирования того, что происходит на вышестоящих уровнях публичной власти. Именно здесь, на муниципальном уровне практика стратегического планирования в наибольшей мере соприкасается с самыми насущными нуждами населения. Кроме того, для российских муниципалитетов стратегическое планирование – это также реальный шанс резко повысить свой престиж, дать простор местным инициативам, обозначить и реализовать свое достойное место в обеспечении устойчивого социально-экономического развития территорий, в поддержании высокого качества и уровня жизни населения.

Тот образ муниципального управления, который сложился сегодня в регионах России, конечно, имеет немало преимуществ перед суррогатом местного самоуправления, действовавшим в советский период под названием местных органов власти. Однако, несмотря на существенные позитивные продвижения, в частности в ходе муниципальной реформы 2003 г., сохраняется значительное число экономических, правовых и институциональных проблем, нерешенность которых выступает в числе главных препятствий к эффективному включению муниципального звена управления в вертикаль стратегического планирования в стране.

Причины такой ситуации весьма многообразны. Среди них – ограниченность экономических ресурсов местного самоуправления (МСУ); увеличение в полтора раза количества вопросов местного значения без значимого перераспределения доходных источников между уровнями бюджетной системы в пользу местных бюджетов; рост числа государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень. Следует также указать на проблемы правового характера, а именно на нечеткое описание в отраслевом законодательстве конкретных полномочий органов МСУ по вопросам местного значения при несовпадении с тем, что обозначено в качестве «вопросов местного значения» в 131 ФЗ; на несоответствие ряда закрепленных законом вопросов местного значения природе местного самоуправления и пр. В целом, незавершенность процесса распределения компетенций в системе федеративных отношений является серьезным фактором, ограничивающим процесс институционализации стратегического планирования в России.

По-прежнему остается невысокой роль самого населения в осуществлении функций местного самоуправления в целом и муниципального стратегирования в частности. В действующем законодательстве обозначен ряд форм «прямого народовластия», таких как территориальное общественное самоуправление, сходы граждан, местные референдумы и пр. Однако на деле они используются явно недостаточно<sup>1</sup>. Крайне ограниченно привлекается население и в процессы разработки и реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований. В результате, линия разграничения, отделяющая нынешнее российское местное самоуправление от оставшихся в единой вертикали государственного управления местных органов власти советского периода, а также от так называемых местных администраций просматривается весьма нечетко. При этом последние изменения в порядке формирования местных органов власти (причем преимущественно за счет решений, принимаемых на региональном уровне, а не волеизъявлением самих граждан<sup>2</sup>) во многом ведут к формированию в стране своеобразной, но малопродуктивной модели «самоуправления без участия населения». В его нынешнем состоянии российское местное самоуправление, особенно в его низовом, поселенческом звене – это в большинстве случаев не активный игрок на поле модернизации российской экономики, формирования благоприятного инвестиционного климата, а некое обременение, тягостное для государства и во многом просто безразличное для самих российских граждан. Институционализация стратегического планирования на муниципальном уровне требует привлечения к процессу разработки и реализации стратегий всех институтов гражданского общества, всех заинтересованных в результативности локального развития субъектов. Именно такой подход будет способствовать системному преобразованию российского самоуправления сообразно современным представлениям об экономической и политической демократии.

Стратегическое планирование на уровне муниципального звена управления, несомненно, представляет собой важнейшую институциональную новацию в рамках нового этапа муниципальной реформы, хотя первые попытки использования на местах новых методов управления были предприняты еще задолго до принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Принятие этого закона, соответственно, дало новый мощный импульс для дискуссий относительно форм, направлений и уровней стратегического планирования в муниципальном звене управления. Одновремен-

---

<sup>1</sup> Ключникова Т. Экспертная оценка перспектив гражданского участия в местном самоуправлении // Самоуправление. 2014. № 2. С. 14–19; Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Как усилить гражданские начала в российском местном самоуправлении? // ЭТАП: Экономическая теория, Анализ, Практика. 2016. № 2. С. 7–17.

<sup>2</sup> В настоящее время на прямых выборах избирается только 27% глав муниципальных образований (Самоуправление. 2016. № 5. С. 5).

но выявилось то, что реализация этой задачи требует не просто устранения отдельных препятствий, но и качественного развития модели российского местного самоуправления по всем ее основным слагаемым. Можно сформулировать проблему и более остро: ни по одному из своих компонентов (правовому, институциональному, экономическому, информационно-статистическому и, наконец, кадровому) нынешнее российское местное самоуправления требованиям перехода к системе стратегического планирования пока не отвечает.

Потребные по всем этим направлениям преобразования, конечно, не означают запуск новой муниципальной реформы; таких реформ страна пережила уже вполне достаточно. По сути, они сопровождали каждый из принятых законодательных актов в данной сфере, а именно Закон РФ от 6 июля 1991 г. №1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»; Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и, наконец, действующий в настоящее время с многочисленными поправками и дополнениями Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ. Следует обратить внимание на то, что законы 1995 г. и 2003 г. вступали в силу уже после принятия Конституции РФ 1993 г. и поэтому сообразно ее нормам формально регулировали не местное самоуправление вообще, а якобы лишь «общие принципы» его организации. В действительности, конечно, ни тот, ни другой законодательный акт никаких общих принципов не содержал, а напрямую достаточно жестко регулировал институциональные формы, полномочия и порядок деятельности органов местного самоуправления.

Особенно это относится к закону 2003 г., который во многом имел унитаристскую природу, так как в отличие даже от закона 1995 г. практически упразднил возможность какого либо многообразия в организации институтов местного самоуправления в субъектах Федерации и свел круг их полномочий по данному вопросу к минимуму. Кроме того, 131 ФЗ в очередной раз разрабатывался и принимался в отсутствие какой-либо четкой стратегии государства по вопросу развития институтов местного самоуправления. Закрепленная в данном законе модель российского самоуправления в чем-то сформировалась как перенятие зарубежного опыта муниципального управления (в основном Германии); в чем-то аргументировалась достаточно упрощенно трактуемым принципом равенства граждан страны на местное самоуправление и предоставляемые им блага (услуги). Как результат, изменения и дополнения, вносившиеся в 131 ФЗ после его принятия, в преимущественной мере были связаны с устранением изначально имевшихся в законодательном акте просчетов. В меньшей мере это диктовалось созревшей необходимостью привести правовые, институциональные и экономические осно-

вы российского местного самоуправления в соответствие с новыми реалиями и требованиями институциональных трансформаций.

В развитии методики и практики стратегического планирования в России длительное время наблюдалась парадоксальная ситуация. Традиционно лидером всех наиболее значимых экономических, институциональных и правовых новаций у нас выступает федеральный центр. Однако в отношении практики стратегического планирования федеральный центр на долгое время оказался в роли явного аутсайдера. Так, к моменту принятия 172 Федерального закона уже более половины субъектов Российской Федерации имели свои законы о стратегическом планировании<sup>3</sup>; заслуживающий внимания опыт стратегирования имели и многие муниципальные образования; формально действуют и стратегии развития федеральных округов страны.

В этом смысле переход к стратегическому планированию – это не просто сумма новых, более высоких требований ко всем сторонам управленческой деятельности на муниципальном уровне. Это еще и возможность, и даже необходимость, совершенствовать регулирование правовых, институциональных и экономических основ функционирования российского местного самоуправления не интуитивно, а на основе долговременного предвидения места и роли местного самоуправления в решении ключевых хозяйственных и социальных задач в стране. Именно эта специфика позволяет нам говорить о том, что переход к системе стратегического планирования одновременно означает и качественно новый этап муниципальной реформы в Российской Федерации.

В настоящее время можно выделить несколько направлений, по которым ведутся активные дискуссии относительно перспектив становления системы стратегического планирования в муниципальном звене управления.

1. Выявление тех признаков, которые отличают институт стратегирования на муниципальном уровне от планирования социально-экономического развития территории в традиционном смысле.

2. Выделение основных принципов и этапов процесса стратегического планирования на муниципальном уровне, возможность и необходимость учета специфики конкретной территориальной социально-экономической системы.

3. Обоснование связи перехода к стратегическому планированию с кризисной ситуацией в экономике и в сфере публичных финансов, требующей искать новые источники финансирования территориального звена экономики и его модернизации.

4. Рассмотрение закона о стратегическом планировании (в том числе и в его территориальном аспекте) как проявления политической воли в направлении децентрализации, как осознания необходимости расширения самостоятельности ни-

---

<sup>3</sup> Так, в Ленинградской области закон о стратегическом планировании был принят еще в 2006 г.

зового уровня территориального управления, последовательного проведения реформы местного самоуправления.

5. Определение того, на основе каких критериев следует оценивать и дорабатывать существующие и разрабатываемые муниципальные стратегии.

В докладе рассматриваются основные из этих проблем и препятствий, а также обозначаются возможные пути их преодоления.

# ГЛАВА I

---

## ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УРОВНЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОСЫЛКИ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Расширение практики стратегического планирования на субнациональном (т.е. региональном и территориальном) уровне наблюдается не только в России, но и за рубежом. На это указывает целый ряд исследований европейских авторов<sup>4</sup>. При этом одним из наиболее значимых документов Евросоюза в этой сфере является принятая в 2013 г. Хартия Европейского планирования, затрагивающая именно вопросы территориального планирования, т.е. планирования развития отдельных регионов и городов ЕС<sup>5</sup>.

Становление практики стратегического планирования стало закономерным результатом изменений, повсеместно наблюдавшихся на уровне местных сообществ в последние несколько десятилетий. Именно поэтому, прежде чем обратиться непосредственно к вопросу муниципального стратегирования, остановимся на характерных для низового уровня территориального управления основных тенденциях, обусловленных современным этапом развития.

В течение многих десятилетий территории различного уровня рассматривались в качестве объекта исключительно государственного действия (регулирования). Подобный подход превалировал не только в России (и бывшем СССР), но и в большинстве стран мирового сообщества. Понимание пространства исключи-

---

<sup>4</sup> Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER France – Hongrie – Pologne // sous la direction de M. HALAMSKA et M.-C. MAUREL Prague, CEFRES Varsovie, IRWiR PAN , 2010 // [https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498387/document\\$](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498387/document$) ; DÉVELOPPEMENT LOCAL MENÉ PAR LES ACTEURS LOCAUX // Comision europeene 2014 // [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/community\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_fr.pdf); Audrey Azoulay et Jean-Guy Côté. Les clés du développement économique local Analyse des stratégies de six villes nord-américaines / NOTE DE RECHERCHE MAI 2017/ [http://www.institutduquebec.ca/docs/default-source/recherche/8842\\_les-cles-du-developpement\\_idq\\_br\\_fr.pdf?sfvrsn=2](http://www.institutduquebec.ca/docs/default-source/recherche/8842_les-cles-du-developpement_idq_br_fr.pdf?sfvrsn=2); *Cremer-Schulte, D.* With or Without You? Strategic Spatial Planning and Territorial Re-Scaling in Grenoble Urban region // *Planning Practice & Research*. June 2014, Vol. 29. Issue 3, p. 287–301; *Balducci, A.; Pasqui, G. Fedeli, V.* Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. In: *City of Cities: a project for Milan*. In: *Urban and Regional Planning and Development Series*. Farnham, England: Ashgate. 2010. p. 130–136 (e-Book); *Hermelin, Brita.* Spatial Strategic Planning in the Stockholm Region. *Discourses on the Space-economy and Growth Factors // European Planning Studies*. January 2009, Vol. 17. Issue 1, p. 131–148.

<sup>5</sup> The Charter of European Planning. The Vision for Cities and Regions – Territories of Europe in the 21st Century. Barcelona 2013. Документ с сайта: The European Council of Spatial Planners. [www.ceu-ectp.eu](http://www.ceu-ectp.eu).

тельно в качестве рамок (пространства) локализации централизованно регулируемой экономической деятельности отвечало как политическим условиям, в которых развивались территории и местные сообщества большинства стран, так и исходным принципам теорий экономического роста. Преобладание централизованных форм территориального управления неизбежно приводило к трактовке пространства (территории) любого уровня как своеобразного резервуара, наполненного совокупностью факторов производства, от эффективного структурирования и использования которых во многом зависели общенациональные показатели экономического роста. В рамках такого подхода роль пространства в экономическом развитии, по сути, сводилась лишь к транспортным издержкам.

В 70–80-е гг. XX в. практически во всех развитых странах были проведены реформы по децентрализации, направленные на расширение экономической самостоятельности местных сообществ. Децентрализация территориального управления рассматривалась в качестве эффективного политического и экономического инструмента, позволяющего более полно учитывать местные особенности и потребности населения, более рационально использовать местные (региональные и локальные) общественные ресурсы.

Основной составляющей и целью проводимых преобразований стала передача полномочий на субнациональный, в том числе и на местный уровень, повышение роли населения (гражданского общества) в управлении локальным социально-экономическим развитием. Сегодня повышение значимости местных органов управления, несмотря на страновую специфику в плане распределения ресурсов и компетенций<sup>6</sup>, в целом характерно для всех регионов мира. За последние десятилетия наблюдается явная тенденция увеличения доли местных сообществ в общенациональных публичных (бюджетных) расходах. Повсеместно наблюдается и расширение полномочий местных органов власти в сфере предоставления публичных услуг, в осуществлении социальной политики, в проведении экологической политики. В большинстве стран Европейского союза (ЕС), а также в некоторых новых динамично развивающихся странах (таких как Китай, Южно-Африканская Республика, Бразилия) через местные органы проходит от 2/3 до половины публичных расходов, в том числе и инвестиций.

Конечно, мировой финансовый кризис несколько трансформировал общий тренд на децентрализацию, однако в целом полномочия и ответственность местных органов сегодня намного шире, нежели 20–30 лет назад.

Реформы по децентрализации в тех странах, где они проводились последовательно, сформировали качественно новую социально-экономическую ситуацию.

---

<sup>6</sup> Так, если в Европейском союзе местные коллективы ежегодно тратят на одного жителя около 3 250 евро, то в странах Южной Африки и некоторых странах Азии этот показатель составляет лишь 24 евро.

Расширение самостоятельности территориальных и муниципальных образований, увеличение доходной базы и расходных возможностей местных бюджетов, появление новых акторов (игроков) локального развития, расширение возможностей формирования межмуниципальных и межтерриториальных образований позволили говорить о территории как новом факторе экономического роста, как о субъекте, способном самостоятельно определять направления и формы своего развития. Эти же реформы создали условия для становления на локальном уровне относительно обособленных институциональных систем, которые в современных условиях берут на себя функцию эффективного задействования локальных ресурсов в целях обеспечения инновационной переориентации экономики.

Территория перестает выступать в качестве абстрактного пространства и объекта исключительно государственного воздействия (регулирования). Она предстает уже как вполне самостоятельная активная институциональная единица, имеющая свой потенциал развития, свои интересы, в широком смысле этого слова. Из достаточно простых в структурном аспекте анклавов централизованного регулирования территории превратились в активные производственные и социальные системы. В современных условиях территории более не являются аддитивными множествами расположенных на территории экономических агентов<sup>7</sup>. Речь идет о качественном изменении роли и места территориального (регионального и локального) фактора в источниках современного социально-экономического развития. Данная эволюция и стала фактором распространения, под различными названиями, практики стратегического планирования на различных уровнях территориального управления.

В 1997 г. в документах Программы развития ООН появился термин «good governance» как обозначение новой концепции государственного (публичного) управления, базирующейся на трех принципах – ответственности, прозрачности и эффективности осуществления экономической, политической и административной власти в целях руководства делами страны на всех уровнях. Растущая вовлеченность субнациональных структур в определение направленности развития локального сообщества, в разработку муниципальных и региональных программ позволила говорить о «governance» в локальном аспекте. Таким образом, принципы «governance» под влиянием названных трансформаций распространились и на территориальный срез экономических и социальных отношений. Важнейшим элементом концепции «local governance», ее практического применения и стало стратегическое планирование<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> См.: Минакир П., Демьяненко А. Пространственная экономика: эволюция подходов и методология // Пространственная экономика. 2010. № 2. С. 26.

<sup>8</sup> Строго говоря, принципы стратегического планирования сегодня охватывают не только территориальный срез социально-экономической системы и не только деятельность публично-правовых субъектов. В этом отношении, по мнению ряда экспертов-правоведов, содержание

Стратегическое планирование во многих странах рассматривается в качестве деятельности органов местного самоуправления по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития муниципальных образований, направленной на решение задач устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований. В настоящее время признается, что местные сообщества играют ключевую роль в реализации устойчивого развития, так как именно на местном уровне лучше всего видны проблемы, относимые к вопросам устойчивого развития: проблемы социальной адаптации, использования возобновляющихся источников энергии, органического сельского хозяйства<sup>9</sup>. Местные стратегии являются тем уровнем, где невозможно обойти вопросы устойчивого развития, связанные с национальными приоритетами как в том, что касается целеполагания, так и в том, что связано с участием населения в разработке и реализации муниципальной стратегии<sup>10</sup>. Образно говоря, практика стратегирования (вне зависимости используемой терминологии) – это обратная сторона политики, направленной на устойчивое развитие территорий.

В Повестке дня на XXI век, принятой на Конференции в Рио-де-Жанейро, вопросам устойчивого развития населенных пунктов была посвящена специальная глава. Отмечалось, что общая цель развития состоит в улучшении социально-экономических и экологических условий в населенных пунктах и условий жизни и работы всех людей, в частности городской и сельской бедноты<sup>11</sup>.

---

172 ФЗ не вполне отвечает его названию. В названии закона говорится о стратегическом планировании в экономике Российской Федерации в целом, а в тексте рассматривается только деятельность публично-правовых субъектов такого планирования. Закон «не предусмотрел в числе участников стратегического планирования субъекты экономической деятельности (ст. 9), или субъекты бизнеса, т.е. те субъекты, деятельность которых и образует экономику, действиями которых создается ВВП». *Казанцев Н.М.* Российская правовая среда бизнеса: проблемы устранения пробелов (Аналитическая записка). М.: ИЗАК при Правительстве РФ. 2015. С. 7.

<sup>9</sup> В данном случае речь идет об устойчивом развитии в качестве концепции, принятой на Конференции ООН по развитию и окружающей среде в Рио-де-Жанейро в 1992 г. В таком понимании устойчивое развитие предусматривает удовлетворение потребностей нынешнего времени, не подвергая угрозе возможность последующих поколений удовлетворять свои нужды.

<sup>10</sup> См.: *Territoires et Développement durable. Guide des collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un développement durable. Tome 2.* // [http://www.comite21.org/docs/guides/guide\\_territoire\\_dev\\_durable2.pdf](http://www.comite21.org/docs/guides/guide_territoire_dev_durable2.pdf).

<sup>11</sup> Было выделено 8 программных областей, требующих первостепенного внимания для устойчивого развития муниципальных образований (порядок и их приоритетность обусловлены специфическими условиями каждой страны). Это: обеспечение надлежащего жилья для всех; совершенствование управления населенными пунктами; содействие планированию и управлению в целях устойчивого землепользования; содействие созданию комплексной инфраструктуры охраны окружающей среды: водоснабжения, санитарии, канализации и обработки и удаления твердых отходов; содействие созданию надежных энергетических и транспортных систем в населенных пунктах; содействие планированию населенных пунктов и управлению ими в районах, подверженных стихийным бедствиям; содействие устойчивому функционированию строительного сектора; содействие развитию людских ресурсов и созданию потенциала для развития населенных пунктов (Повестка дня на XXI век) / Конференция ООН по окружающей среде и

Таким образом, как справедливо отмечает директор Департамента по объединению городов и коммун Валлонии (Бельгия), рожденная в высоких сферах международной политики, концепция устойчивого развития постепенно конкретизировалась и, пройдя путь от Европы до коммун, наконец достигла наиболее приближенных к населению уровней территориального управления<sup>12</sup>. Косвенным свидетельством этого является тот факт, что во многих странах в названиях самих стратегий муниципальных образований, как правило, присутствует ссылка на устойчивость (речь идет не просто о стратегии какого-то конкретного муниципального образования, а о стратегии его устойчивого развития).

Данная нацеленность просматривается и в других формах в большинстве муниципальных образованиях: в оформлении сайтов муниципальных органов, в разработке и реализации как муниципальных программ (по вопросам энергопотребления, уничтожения отходов, миграционной политики, инвалидов, женщин...), так и совместных программ в рамках межмуниципального сотрудничества (например, разработка путеводителей по вопросам энергопотребления и климата в рамках федерации средних городов Франции<sup>13</sup>).

В целом, согласно «Повестке дня XXI века» принцип устойчивости требует равновесного учета экологических, социальных и экономических факторов в определении направлений и стратегий развития. Иначе говоря, речь идет о формировании стратегической цели, в которой экологическая, социальная и экономическая составляющие представляют собой органическое единство. Одно не происходит за счет второго и / или третьего<sup>14</sup>.

---

развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. // [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21\\_ch7h.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch7h.shtml)).

<sup>12</sup> *A.Maitre*. Les stratégies locales et de développement durable: agenda local 21 et contrat d'avenir local. Un enjeu de taille pour les communes // <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,1036.htm>.

<sup>13</sup> Les villes moyennes, le climat et l'énergie pour une stratégie d'avenir // [villesdefrance.fr/upload/document/doc\\_201312121124130.pdf](http://villesdefrance.fr/upload/document/doc_201312121124130.pdf).

<sup>14</sup> Экономическая составляющая предполагает пересмотр понятия «экономическая эффективность». Долгосрочные экономические проекты, учитывающие закономерности природы, рассматриваются в качестве более эффективных, нежели проекты, при реализации которых возможные экологические последствия уходят на второй план или вовсе не учитываются. Экологическая составляющая исходит из того, что основная цель устойчивого развития – стабильность физических и экологических систем. Игнорирование этого рано или поздно приводит к деградации окружающей среды и ставит под угрозу существование всего человечества. Социальная составляющая обусловлена необходимостью обеспечения культурной и социальной стабильности, минимизации социальных конфликтов, оказывающих дестабилизирующее воздействие на общество. Особое внимание уделяется созданию возможностей для контроля за воздействием стратегий социально-экономического развития на маргинальные и обездоленные группы населения, уделяя особое внимание потребностям женщин.

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

Таким образом, сам переход в России к практике стратегирования обусловлен объективной необходимостью изменения критериев экономического развития. Использование различных методов анализа, проектирования в масштабе территории и с учетом временного фактора (таких как консалтинг по развитию территорий и т.п.) предполагает оценку эффективности использования всех видов ресурсов (материальных, социальных, природных). В результате на смену ориентации на частные или отраслевые интересы приходит ориентация на интересы пространственного (устойчивого) развития, что реально и отличает проекты развития от проектов реализации конкретных частных или отраслевых интересов<sup>15</sup>.

Показательно и то, что именно в этом духе устойчивое развитие трактуется в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р. В ней, в частности, говорится, что устойчивое развитие предполагает равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим, признание невозможности развития человеческого общества при деградации окружающей природной среды<sup>16</sup>. Как видим, основные составляющие нацеленности на устойчивое развитие, выделенные ООН, в целом соответствуют основным этапам стратегического планирования, предусмотренным в рамках 172 ФЗ Российской Федерации.

Однако дальнейший, более конкретный, анализ указывает на определенное противоречие.

Так, подавляющее большинство стратегий российских муниципальных образований де-факто исходит из традиционного, утвердившегося ранее понимания

---

<sup>15</sup> См.: Устойчивое развитие в России / Под ред. С. Бобылева и Р. Перелета. Берлин – Санкт-Петербург. 2013. С. 85.

<sup>16</sup> См.: Экологическая доктрина Российской Федерации // <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=133908>.

развития в терминах «экономический рост – залог прогресса». Подобная трактовка обуславливает и соответствующие приоритеты в экономической политике: вначале экономический рост, а затем уже решение экологических и социальных проблем. Поэтому в большинстве стратегий на первом месте стоят такие цели, как увеличение темпов роста объёмов промышленного и сельскохозяйственного производства; увеличение среднегодового прироста инвестиций; повышение среднегодового прироста реальных доходов населения. Понятно, что подобная шкала предпочтений в выборе приоритетов развития муниципальных образований во многом обусловлена нынешней экономической ситуацией в стране в целом. Тем не менее, полагаем, что заикливание на чисто экономический рост не является наилучшим решением проблемы. Тем более, что на уровне нормотворчества, в целом, сделан значимый шаг вперед в плане переосмысления приоритетов социально-экономического развития.

## ГЛАВА II

---

### ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА К ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Значимость норм, заложенных в 172 ФЗ в отношении практики муниципального стратегирования, обусловлена множеством моментов. Выделим главные.

Первый. Институционализация стратегического планирования на всех уровнях территориального управления создает условия для обеспечения единой системы такого планирования в области социально-экономического развития, что однозначно отвечает принципам национальной (в том числе экономической) безопасности России.

Второе. Разработка документов стратегического планирования усиливает инвестиционную привлекательность территорий, что в условиях низкой финансовой обеспеченности муниципалитетов имеет особо важное значение.

Третье. Разработка долгосрочных планов развития создает предпосылки для преемственности проводимой социально-экономической политики на местах.

В 172 ФЗ мы находим указание на такие важные документы, как:

\* стратегия социально-экономического развития муниципального образования (документ, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период);

\* прогноз социально-экономического развития муниципального образования (документ, содержащий систему научно обоснованных представлений<sup>17</sup> о направлениях и ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период);

\* муниципальная программа (документ, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования).

---

<sup>17</sup> Видимо, авторы закона полагают, что в каждом из 23 тыс. российских муниципалитетов есть свои научные институты или средства на то, чтобы заказывать такие научные разработки на стороне. Даже если учесть, что ст. 39 172 ФЗ не распространяет идею стратегического планирования на поселенческие муниципалитеты, это все составляет более примерно 2 тыс. соискателей таких научных обоснований.

В Законе представлен и перечень полномочий органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования. Так, в соответствии со ст. 6, к их числу относятся:

- \* определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов;

- \* разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

- \* мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления; иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

После принятия 172 ФЗ появился еще ряд важных нормативно-правовых документов, формально имеющих отношение к проблемам и перспективам социально-экономического стратегирования в муниципальном звене управления. Во-первых, это Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования». Во-вторых, Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». И, в-третьих, Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

На том, что привносят эти документы в реализацию практики стратегического планирования в муниципальном звене управления, мы остановимся далее. Но здесь напомним, что правовая фиксация тех или иных принципов не означает их автоматической реализации на практике. Не является исключением из этого правила и сфера стратегического планирования. Правовое закрепление полномочий стратегического планирования еще не означает, что для их практической реализации есть все необходимые слагаемые и что эти полномочия будут реально исполняться и/или не будут полностью формализованы. Полагаем, что для эффективного включения муниципального звена управления в единую вертикаль стратегического планирования правовые, институциональные, экономические и иные основы российского местного самоуправления должны быть существенно укреплены.

С учетом сказанного, неслучайной выглядит позиция ряда исследователей, утверждающих, что процесс внедрения муниципального стратегирования во мно-

гом приобрел характер неумеренного и неквалифицированного увлечения<sup>18</sup>. Нынешняя ситуация относительно практической реализации социально-экономического стратегирования в системе российского местного самоуправления выглядит весьма двойственной. С одной стороны, подведение год за годом на Санкт-Петербургском форуме по стратегическому планированию итогов конкурса муниципальных стратегий, имеющиеся публикации, материалы Ресурсного центра по стратегическому планированию Леонтьевского центра (Санкт-Петербург)<sup>19</sup> и другие источники показывают наличие в стране значительного числа муниципальных руководителей, готовых качественно работать в области социально-экономического стратегирования для своих территорий. В 2015–2015 гг., после принятия 172 ФЗ, эта работа, несомненно, еще более оживилась, качество представляемых муниципальных стратегий заметно улучшилось.

С другой стороны, хорошо заметно, что этот энтузиазм пока все равно явно носит точечный характер. Впрочем, то, что пока этот уровень стратегического планирования в основном держался и держится только на энтузиастах, было понятно уже и ранее. Это говорит о том, что наличествуют определенные объективные причины того, что практика стратегирования социально-экономического развития территорий пока остается недостаточно востребованной в муниципальном звене управления. Принимаемые в этой связи документы по преимуществу носят достаточно формальный характер. Они представляют собой даже не план как таковой, тем более, не план стратегического характера, а, скорее, некое идеальное видение будущего того или иного муниципального образования вне конкретной программы действий, вне обоснования четкой экономической базы желаемых достижений и пр.

На заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации на тему «Стратегическое планирование на муниципальном уровне как механизм долгосрочного развития территорий» (17 ноября 2016 г.) акцентировалось внимание на быстром росте количества муниципалитетов, которые уже обзавелись документами по стратегическому планированию. Подобный подход к оценке динамики стратегического планирования является недопустимым. Количественные показатели вовлеченности городов и районов в процесс муниципального стратегирования не должны выступать главным критерием оценки его результативности<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> См.: Швецов А.Н. Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С.3.

<sup>19</sup> Ресурсный центр [stratplannews@leontief.ru](mailto:stratplannews@leontief.ru).

<sup>20</sup> См.: Швецов А.Н. Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С.6.

Но такая своеобразная модификация идеи стратегического планирования вызвана к жизни не столько пассивностью муниципальных руководителей и их низким профессиональным уровнем (что также часто имеет место), сколько объективными обстоятельствами, не позволяющими задействовать все потенциальные возможности института стратегического планирования.

Обозначим несколько групп ключевых проблем, нерешенность которых выступает значимым препятствием к становлению действенной системы стратегического планирования в муниципальном звене управления. Это – правовые, экономические, институциональные, кадровые и информационно-статистические проблемы, а также проблемы, связанные с укреплением в российском местном самоуправлении начал подлинно гражданского общества. Остановимся на некоторых из перечисленных проблем.

## **1. Правовые проблемы муниципального стратегирования**

В российской практике ниша муниципального стратегирования длительное время оставалась никак неотрегулированной. Ни в действующем 131 ФЗ 2003 г., ни в предшествовавшем ему одноименном законе 1995 г. формально о стратегическом планировании ничего не говорилось. В Указе Президента РФ по стратегическому планированию 2009 г.<sup>21</sup> местное самоуправление вообще не упоминалось в числе участников системы стратегического планирования. В этом смысле включение этого звена управления в систему стратегического планирования было существенным прорывом в 172 ФЗ по мере его доработки<sup>22</sup>.

Однако проблема в том, что, формально распространив регулятивное поле 172 ФЗ на всю вертикаль стратегического планирования, законодатель не смог обеспечить ее достаточную содержательную сбалансированность. Несмотря на многочисленные изменения в ходе доработки данного законопроекта, наибольшая детализация норм закона в итоге пришлась на федеральный уровень управления. Стратегирование в региональном звене управления представлено в законе с опре-

---

<sup>21</sup> Указ Президента РФ от 12 мая 2009 года № 536 «Основы стратегического планирования в Российской Федерации» (недействующий).

<sup>22</sup> Регулятивная сфера данного закона в процессе его доработки была в достаточной мере децентрализована. Первоначальные версии законопроекта в основном описывали процедуры стратегического планирования, присущие федеральному звену управления. В окончательном варианте закона более четко просматривается идея вертикали стратегического планирования с позиционированием роли и места в этой вертикали субфедерального (т.е. регионального и муниципального) звена управления. Именно по этой причине из названия закона было изъято ранее имевшееся в законопроекте определение «государственное стратегическое планирование», поскольку муниципальное звено управления к государственной власти, в соответствии с Конституцией РФ, не относится.

деленными пробелами, а обращение к уровню муниципального управления, скорее всего, на данный момент имеет откровенно формальный характер. Другими словами, проблема как бы поставлена, но ее решение – быть или не быть социально-экономическому стратегированию в муниципальном звене управления – по существу отложено. По сути дела, закон в этом смысле сейчас как бы представляет собой пирамиду стратегического планирования, повернутую основанием вверх.

Возникает и такой вопрос, как должна формироваться стратегия муниципального образования. Как полностью самостоятельный документ, основанный на специфических особенностях и проблемах муниципалитета и (в идеале) учитывающий все возможные изменения внешних условий, в том числе и регионального и федерального законодательства, которое для муниципалитетов представляет во многом внешний фактор развития? Либо муниципальная стратегия должна в преимущественной мере представлять собой пространственную (территориальную) проекцию региональных стратегий социально-экономического развития? Чем муниципальная стратегия должна отличаться от тех документов планового характера, которые раньше (и ныне) так или иначе разрабатываются и принимаются в муниципальном звене управления?

Формально, задачи органов местного самоуправления по вопросам стратегического планирования, обозначенные в 172 ФЗ, отличаются от перечня круга соответствующих полномочий, которые ныне отражены в 131 ФЗ по местному самоуправлению. В последнем выделены полномочия по разработке и реализации генеральных планов поселений (городских округов), а также схем территориального планирования. Причем все это можно рассматривать как фрагмент системы стратегического планирования на местном уровне. В 131 ФЗ (п. 6 ст. 17) также имеется указание на то, что органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочием по принятию и выполнению планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Однако чем, собственно, должна отличаться стратегия муниципального образования от комплексного плана его социально-экономического развития? Полной ясности по данному вопросу сегодня не дает ни один нормативно-правовой документ. По нашему мнению, подготовка всестороннего методического, информационного и иного обеспечения стратегического планирования в муниципальном звене управления в принципе невозможна до внесения и согласования соответствующего блока дополнений в 172 и 131 федеральные законы.

Кроме того, как и во многих иных случаях с вопросами местного значения, неясно, как, собственно, надо трактовать круг полномочий муниципалитетов по вопросам стратегического планирования: как безусловную обязанность, за неисполнение которой можно и взыскать, или только как право, которым можно и не

воспользоваться. Сегодня практика муниципального управления в большинстве случаев склоняется, скорее, ко второму варианту. Хорошо известно, например, что тысячи поселенческих муниципалитетов из более 30 закрепленных за ними вопросов местного значения реально исполняют (финансируют) не более десятка и никакой ответственности за это не наступает. Проекция подобной ситуации на полномочия муниципалитетов в области стратегического планирования просто противоестественна и, несомненно, ущербна для действенности данной системы управления в стране в целом.

Между тем, именно в таком ключе смотрится и изложенная в 172 ФЗ схема подключения муниципального звена управления к системе стратегического планирования. Так, п. 2 ст. 39 172 ФЗ определяет, что по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться и реализовываться в муниципальных районах и городских округах такие документы, как стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации этой стратегии. Но что значит «могут»? Кто будет определять «могут» они или «не могут»? Стоит ли вообще на местах заниматься такими планами или нет?

Кроме того, нельзя обойти стороной вопрос о взаимодействии стратегирования на региональном и муниципальном уровне. Имеются большие сомнения относительно того, может ли эффективно осуществляться пространственное стратегирование и территориальное планирование развития субъекта Федерации, если половина муниципалитетов в регионе будет иметь свои стратегии, а другая половина нет. С учетом реалий экономического положения абсолютного большинства российских муниципалитетов (огромная зависимость от дотаций из бюджетов субъектов Федерации, от поступления средств в рамках региональных программ и пр.) органами власти субъектов Федерации будет достаточно несложно добиться 100%-ного охвата стратегическим планированием всех муниципалитетов, во всяком случае, на уровне «муниципальный район – городской округ». Но попытка изначально строить практику стратегирования в муниципальном звене управления на методах выкручивания рук едва ли принесет желаемые результаты.

Вопрос о практике муниципального стратегирования прежде всего должен инициироваться и решаться не в правовом и административном, а в экономическом контексте. В этой связи нельзя, как мы полагаем, поддержать высказывавшееся в последнее время предложение изъять из 131 ФЗ (ст. 17, п. 6) положение относительно подготовки и принятия планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, заменив это все на обязательность разработки стратегии социально-экономического развития для всех муниципальных территорий. Здесь необходимы более гибкие подходы к стратегированию, разработанные с учетом практических возможностей различ-

ных типов муниципальных образований и с рычагами стимулирования их реальной заинтересованности в наличии стратегических планов.

Для городских округов и муниципальных районов федеральным законом стратегическое планирование должно быть федеральным законодателем закреплено как обязательное. Что касается поселений, то в зависимости от местных условий их включение в стратегическое планирование должно определяться, на наш взгляд, не федеральными законами, а законами субъектов Федерации – либо в виде действующих комплексных планов, либо неких упрощенных моделей стратегий и пр.

Но здесь есть и определенное противоречие. Разнообразие форм и методов муниципального стратегического планирования явно целесообразно. Но это разнообразие нельзя доводить до крайности, иначе оно может стать существенным препятствием на пути регулирования межбюджетных взаимодействий в регионе, для процесса согласования региональных и муниципальных стратегий, реализации межмуниципальных программ и иных форм межмуниципального сотрудничества и пр. Здесь есть существенная ниша для научно-методических разработок и внесения конкретных предложений в соответствующие блоки российского законодательства.

Кроме того, действующий вариант правового регулирования субфедерального звена вертикали стратегического планирования не учитывает качественных различий между российскими муниципалитетами. Это различия статусного характера не только по кругу исполняемых полномочий (поселения, муниципальные районы и городские округа). Это также специфика функционального характера, а именно: наукограды, моногорода, малые города, муниципальные образования, где локализованы различные федеральные и региональные «институты развития», и пр. Возникают на территориях и качественно новые социально-экономические пространственные формы, такие как агломерационные образования, нуждающиеся в неких системах скоординированного управления развитием нескольких территорий, и пр. Единые формы и процедуры стратегического планирования в такой ситуации явно неэффективны. Таким образом, необходимо законодательно закрепить и методически обеспечить как большее институциональное разнообразие форм организации местного самоуправления, так и, соответственно, методов стратегирования, в том числе для специфических типов муниципальных образований.

## **2. Институциональные проблемы муниципального стратегирования**

Уже почти пятнадцатилетний период фактического осуществления муниципальной реформы<sup>23</sup> привел к существенным изменениям в институциональной

---

<sup>23</sup> Начало реформы было положено принятием в 2003 г. нового федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Однако в силу

структуре и экономико-правовых основах российского местного самоуправления. Во-первых, она стала практически единообразной для всех субъектов Федерации. Во-вторых, общая институциональная структура муниципального управления в Российской Федерации существенно усложнилась вследствие обязательного введения двухуровневой системы муниципалитетов (кроме городских округов с последующей, названной ниже, корректировкой), и, как следствие, первоначально общее количество муниципалитетов в стране выросло примерно в 5 раз. Однако затем, под влиянием объективно продиктованных объединительных процессов, количество муниципалитетов стало сокращаться. Единственной принципиальной институциональной новацией в системе российского местного самоуправления в последние годы стало введение (точнее, возвращение) института внутригородских муниципальных образований в крупных городах (помимо двух городов федерального значения).

Приведенная ниже табл. 1 характеризует современное состояние местного самоуправления в Российской Федерации в разрезе различных типов муниципальных образований.

**Таблица 1. Число муниципальных образований (МО) в Российской Федерации (ед.)**

Год (на начало года)	Всего	В том числе по типам:					Поселения		
		муници- пальные районы	городские округа:		внутри- городские районы	внутри- городские МО в городах федерального значения	всего	в том числе:	
			всего	в т.ч. с внутри- городским делением				городские	сельские
2006	24207	1793	520	-	-	236	21658	1732	19919
2009	24161	1810	507	-	-	236	21608	1745	19863
2013	23001	1817	518	-	-	257	20409	1687	18722
2016	22406 <sup>24</sup>	1788	563	3	19	267	19769	1592	18177

*Источник:* данные Росстата. Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1244553308453](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453)

Как видим, в последние годы наметился отчетливый тренд сокращения общего числа муниципальных образований при увеличении количества городских округов за счет сокращения числа поселенческих муниципалитетов – как городских, так и сельских. Этот тренд, по сути, стал неизбежным результатом значительного размельчения муниципалитетов, который наблюдался сразу после начала муниципальной реформы 2003 г. Из табл. 1 также видно, что долго лоббиро-

введения особого переходного периода полномасштабное осуществление реформы началось лишь с 2006 г.

<sup>24</sup> 22756 муниципальных образований, по данным Минфина России.

вавшимся правом на создание (точнее – на воссоздание) внутригородских муниципальных образований (помимо городов федерального значения) к началу 2016 г. воспользовались только 3 города России, создавших в итоге 19 таких муниципалитетов.

Еще одна институциональная проблема становления муниципального стратегирования связана с избыточным универсализмом многих ключевых положений 172 ФЗ. Даже по отношению к экономически весьма различающимся регионам России предлагаемый законом универсализм норм и процедур этого уровня стратегического планирования видится достаточно проблематичным. Так, по данным за 2015 г., объемы ВРП на душу населения составляют по регионам России от 88 тыс. руб. до 4 млн руб., т.е. отличаются более чем в 45 раз. В европейских странах этот показатель не превышает 2–3 раз, а в США – 5 раз<sup>25</sup>.

Что уж говорить о российских муниципалитетах, крайне дифференцированных по своему статусу и кругу располагаемых (и тем более реально доступных) полномочий; по территории и населению; по инфраструктурной обеспеченности; по экономическому и налоговому потенциалу и, как следствие, по степени бюджетной и дотационной обеспеченности. Но дело не только в количественных разрывах, но и, как сказано выше, в различиях качественного, статусного плана.

Так, уже неоднократно ставился вопрос о необходимости выделения как особой институциональной единицы группы муниципалитетов, в которых локализуются различные федеральные и региональные институты развития (группа промышленно-инновационных муниципальных образований), которые следует перевести на особые принципы организации местного самоуправления, формирования местных бюджетов и, конечно, в контексте настоящего доклада, осуществления практики стратегического планирования.

Речь идет о муниципалитетах, способных внести прямой вклад в решение задач инновационной модернизации российской экономики. Это – муниципалитеты, реально способные обеспечить свое прямое участие в поддержке промышленно-инновационной деятельности и по отношению к которым соответствующие меры налогово-бюджетного стимулирования могут иметь экономически- и социальнозначимый эффект. При этом надо учесть, в п. 4 ст. 16-2 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1995 г. указывается, что предусмотренная законом поддержка инновационной деятельности «может осуществляться органами местного самоуправления». Это касается также реализации (Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»), где ст. 5. «Участники формирования

---

<sup>25</sup> Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации (Аналитический доклад). М.: Совет Федерации Федерального собрания РФ. 2016. С. 5.

промышленной политики и ее реализации» относит к числу таких участников и органы местного самоуправления.

В эту группу, в частности, должны попасть муниципалитеты, где располагаются федеральные наукограды; федеральные и региональные ОЭЗ; промышленные парки и индустриальные округа, территории (зоны) опережающего социально-экономического развития, свободные порты и прочие территории с особым статусом ведения экономической деятельности. Для указанных групп муниципалитетов должны быть предусмотрены специальные варианты (модели) стратегического планирования. Здесь следует добиваться не просто формального написания стратегических документов, а их наполнения конкретной программой действий местной администрации. Речь прежде всего идет о таких вопросах, как взаимодействие с локализованными на данной территории «институтами развития» и курирующими их деятельность федеральными и региональными органами исполнительной власти; улучшение предпринимательского и инвестиционного климата; поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства и пр.

Не исключено, что институциональное разнообразие российских муниципалитетов и методов муниципального стратегирования может, сообразно зарубежному опыту, пополниться за счет такой новации, как введение особой категории «муниципальных образований в особо тяжелой социально-экономической ситуации». Это позволило бы на прочной правовой основе и в рамках программ финансово-экономического оздоровления направить таким муниципальным образованиям дополнительную финансовую и материальную помощь, а также предоставить налоговые, имущественные и иные льготы фактически действующим здесь хозяйствующим субъектам и пр.

Важной составляющей в формировании институциональных предпосылок стратегического планирования на муниципальном уровне может стать межмуниципальное сотрудничество. Названный институт рассматривается, с одной стороны, как способ экономии ресурсов, с другой – как форма разрешения заложенного в самой сущности местного самоуправления противоречия между необходимостью обеспечения демократических принципов управления (самоуправления) и финансовыми (экономическими) возможностями решения местных проблем. Демократические принципы предполагают приближение власти к населению, обеспечение реальной возможности для всех граждан участвовать в управлении местными делами, а значит, дробление муниципальных образований. Экономический же фактор требует прямо противоположного – укрупнения муниципальных образований. Ведь очевидно, что при прочих равных условиях более крупные муниципальные образования обладают большими ресурсами (финансовыми, трудовыми, инвестиционными и пр.), а значит, они способны лучше выполнять возложенные на них полномочия. Повторим, противоречие между демократическими и

экономическими составляющими местного самоуправления объективно, а значит, необходимо искать форму его разрешения.

Различные формы межмуниципального сотрудничества (взаимодействия) и стали во многих странах формой разрешения названного противоречия. Не ущемляя демократических принципов, сохраняя независимость муниципальных образований, институты межмуниципального самоуправления способствуют расширению возможностей и форм реализации важнейших социально-экономических интересов населения. Увеличивая полноту удовлетворения потребностей населения, оно вместе с тем создает возможность оптимизировать расходы местного бюджета. Межмуниципальное сотрудничество может стать важным фактором расширения возможностей муниципального стратегирования, решения проблем устойчивого развития.

Межмуниципальное самоуправление предусмотрено и Европейской хартией местного самоуправления<sup>26</sup>, однако в РФ из трех основных форм межмуниципального сотрудничества – ассоциативные, договорные и организационно-хозяйственные – основное внимание уделяется ассоциативным формам сотрудничества. Речь идет о различного рода ассоциациях, сформированных в большинстве субъектов РФ.

Федеральный закон № 131-ФЗ в определенной степени институционализировал эту форму местного самоуправления. В ст. 8 Закона зафиксировано, что межмуниципальное сотрудничество осуществляется в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, муниципальных образований, советов муниципальных образований субъекта РФ для выражения и защиты их общих интересов. Однако и здесь основное внимание уделено ассоциативным формам межмуниципального самоуправления. Хотя в соответствии с законом и создаются различные организационно-хозяйственные формы сотрудничества<sup>27</sup>, однако в основном функции существующих межмуниципальных институтов ограничены обеспечением взаимодействия муниципальных образований с органами власти субъектов Федерации и Федерацией в целом, представительства интересов муниципальных образований на всех уровнях государственной власти РФ. Более того, в законе четко зафиксировано, что указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Полагаем, что запрет на передачу полномочий местного самоуправления межмуниципальным образованиям сдерживает развитие не только рассматривае-

---

<sup>26</sup> Органы местного самоуправления в соответствии с положением Хартии имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциации с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес, а также сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

<sup>27</sup> Так, законом разрешено создание хозяйственных обществ, фондов и автономных некоммерческих организаций. Положительный опыт накоплен в этом отношении, например, в Ивановской области.

мого института, но и местного самоуправления в целом. В пользу этого вывода говорит и опыт западных стран. Так, например, в Германии получила распространение практика передачи отдельных задач местного самоуправления органам межмуниципального сотрудничества (межобщинным организациям). При этом значительная часть ответственности за реализацию задач, возложенных на общины, по-прежнему остается за общинами; передаются же всегда только отдельные задачи; общины же имеют возможность влиять на ход реализации передаваемых задач, используя свои права по участию в принятии решений и контроле за их осуществлением. Схожая практика распространена и во Франции, где межмуниципальные объединения (синдикаты коммун и так называемые публичные учреждения межкоммунального сотрудничества) выполняют часть полномочий, возложенных на коммуны.

Во многих случаях передача полномочий межмуниципальным союзам, расширяя возможности стратегического планирования, значительно повышает эффективность функционирования местной власти. С учетом этого для российской практики представляется актуальным изменить подход российского законодательства к статусу ассоциаций муниципальных образований: предусмотреть, во-первых, возможность передачи межмуниципальным объединениям отдельных полномочий (их части) местного самоуправления и, во-вторых, соответствующие инструменты по осуществлению контроля за их реализацией со стороны местных органов власти.

В РФ же хозяйственное межмуниципальное сотрудничество (в тех редких случаях, когда оно реально существует) по-прежнему рассматривается как своеобразный институт вспомоществования муниципальным образованиям, испытывающим перманентный дефицит ресурсов. Именно этим, очевидно, объясняется недостаточное внимание межмуниципальным институтам со стороны федеральных органов власти.

Вместе с тем, институт межмуниципального сотрудничества необходим не только с точки зрения проблемы дефицита ресурсов (финансовых, кадровых, материальных) муниципальных образований, но и с точки зрения формирования единой системы стратегического планирования, охватывающей все уровни территориального управления. Однако непроработанность нормативно-правовой базы, отсутствие информационно-методической поддержки, сложности согласования межмуниципальных интересов в бюджетной политике – все это ставит сложно-преодолимые преграды на пути распространения этого доказавшего во многих странах свою эффективность института.

Нельзя сказать, что межмуниципальное взаимодействие полностью игнорируется на уровне федерального центра. Так, еще в 2009 г. этот вопрос рассматривался на расширенном заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, по итогам которого было признано

необходимым проработать вопрос о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на развитие форм межмуниципального сотрудничества. Однако до сих пор каких-либо существенных подвижек в этом направлении ни в аспекте правового регулирования, ни в плане практическом не произошло и тенденция к вертикальной передаче полномочий преобладает.

### 3. Экономические проблемы муниципального стратегирования

Муниципальная реформа так и не смогла решить главную из поставленных перед ней задач, а именно – обеспечить экономическую, прежде всего финансово-бюджетную, независимость местного самоуправления. Между тем, всякое стратегирование в системе местного самоуправления осмысленно тогда, когда муниципалитеты могут строить свою экономическую, в том числе финансово-бюджетную, политику именно на основе стратегии долговременного развития, долговременного целеполагания, а не сиюминутного выживания. Из-за постоянной финансовой необеспеченности территорий в понимании сути и перспектив муниципального стратегирования на местах складывается определенный дуализм. Неясно, следует в муниципальных стратегиях на первый план выдвигать их практическую реализуемость по ожидаемым параметрам минимальной финансовой обеспеченности или же формировать эти стратегии без серьезного учета финансовых ограничителей, только исходя из наиболее значимых, оригинальных идей развития территорий, из необходимости осуществления масштабных проектов, представляющих собой центр притяжения для инвесторов, населения и пр.

В ходе муниципальной реформы вся система местных финансов (прежде всего доходные источники) оказалась еще более размытой. Количество местных бюджетов в ходе реформы заметно возросло (по закону каждое муниципальное образование должно иметь свой самостоятельный бюджет), а их доля в консолидированных бюджетах субъектов Федерации – существенно сократилась. В среднем по России эта доля сократилась с 49,4% в 2003 г. до 37,6% в 2015 г. В некоторых субъектах Федерации этот сдвиг выглядит еще более резко (табл. 2).

Таблица 2. **Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Вологодской области (в % к консолидированному бюджету)**

Бюджеты	2004	2005	2006	2010	2014	2015
Областной	34	67	82	71	79	79
Местные	66	33	18	29	21	21

Источник: Бухвальд Е., Печенская М. О бюджетных ограничениях муниципального стратегического планирования // Самоуправление. 2016. № 9 (102). С. 16–19.

Зависимость местных бюджетов от финансовой помощи сверху в ходе реформы не только не сократилась, но и существенно усилилась. При этом объем доходов местных бюджетов в процентах к ВВП постоянно сокращается. Так, в 1997 г. данный объем составлял 10,9% к ВВП, а в 2015 г. только 4,3%. Очень высокой остается и дотационная зависимость местных бюджетов, практика которой включает в себя также и замещение дотаций местным бюджетам дополнительных налоговых отчислений от доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации. Из общего количества муниципальных образований, исполнявших бюджеты в 2015 г., только в 15,5% доля дотаций, в том числе замененных дополнительными нормативами отчислений, в объеме собственных доходов местных бюджетов составляла менее 5%. В 70,3% местных бюджетов эта доля составила более 20%, в том числе в 35,8% местных бюджетов – свыше 50%. Распределение муниципальных образований России по степени дотационной зависимости их бюджетов представлено в табл. 3.

**Таблица 3. Доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов в России**

По данным за 2014 г., %	Доля муниципальных образований с соответствующей долей МБТ в общем их количестве, %							
	Все МО	ГО	МР	ГП	СП			
Меньше 10%	10	24,6	3,2	19,7	9,4			
в том числе МО, не получающие МБТ (без субвенций) и доходы, переданные по дополнительным нормативам	0,5	0	0	1,3	0,3			
10 – 30	11,5	16,2	5,7	20,7	11,0			
30 – 70	41,1	40,9	34,3	43,1	41,6			
свыше 70	37,4	18,3	56,8	16,5	38,0			
По данным за 2015 г., %	Доля муниципальных образований с соответствующей долей МБТ в общем их количестве, %							
	все МО	ГО	МР	ГП	СП	ГО с ВГД	ВГР	ВГ МО
Меньше 5	15,5	23,1	8,0	41,9	13,1	0,0	0,0	68,8
в том числе МО, не получающие МБТ (без субвенций), и доходы, переданные по дополнительным нормативам	5,2	7,4	2,0	18,6	3,5	0,0	0,0	68,4
5 – 20	14,2	27,1	14,9	24,9	12,9	100,	0,0	1,8
20 – 50	34,5	38,7	45,2	21,1	34,8	0,0	14,3	13,6
Более 50	35,8	11,1	31,9	12,1	39,2	0,0	85,7	15,8

**Примечание.** МО – муниципальные образования; МБТ – межбюджетные трансферты; ГО – городской округ; МР – муниципальный район; ГП – городские поселения; СП – сельские поселения; ГО с ВГД – городской округ с внутригородским делением; ВГР – внутригородской район; ВГ МО – внутригородские муниципальные образования городов федерального значения.

*Источник:* по данным мониторинга Минфина России. [http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_za\\_2015\\_god.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2015_god.pdf).

По оценкам В. Тимченко, председателя Всероссийского совета местного самоуправления, российским муниципалитетам для полного исполнения возложенных на них полномочий по вопросам местного значения не хватает порядка 1–2 трлн руб. (всего в 2015 г. расходы местных бюджетов в стране составили 3,56 трлн руб.)<sup>28</sup>.

Следствием этой ситуации выступает то, что стратегические документы, поскольку они вообще разрабатываются в муниципальном звене управления, отличаются самым общим характером целеполагания, ориентированным на провозглашение общего благополучия. В качестве примера можно привести Стратегию социально-экономического развития городского округа города Нефтекамск Республики Башкортостан «Нефтекамск – город, привлекательный для жизни» на 2016–2022 годы». В качестве приоритетной цели здесь зафиксировано «обеспечение стабильного роста качества жизни населения городского округа на основе устойчивого повышения конкурентоспособности города Нефтекамск...»<sup>29</sup>. В Стратегии социально-экономического развития ЗАТО Северск на период до 2030 года в качестве генеральной цели определено «создание условий для повышения качества жизни и достижения высокого уровня благосостояния населения на основе устойчивого развития экономики, сочетающей модернизацию действующих производств и появление новых лидеров инновационного экономического развития...»<sup>30</sup>.

Аналогичный подход прослеживается в Стратегии социально-экономического развития Лениногорского муниципального района Республики Татарстан на 2016–2021 годы и плановый период до 2030 года. Цель стратегии сформулирована как «формирование территории комфортного проживания, повышение качества жизни населения, создание благоприятных условий для устойчивого развития экономики на долгосрочную перспективу на основе развития межмуниципальных связей»<sup>31</sup>. При этом муниципальные стратегии ограничиваются небольшим набором целевых индикаторов как экономического, так и социального характера; не содержат указаний на ресурсное и институциональное обеспечение этих индикаторов. Скорее всего, подобные документы вообще не могут рассматриваться как стратегии – рабочие документы действий местной администрации на конкретный период времени; это просто некое идеальное видение будущего соответствующей территории. С учетом неустойчивости финансово-бюджетного положения абсолютного большинства муниципалитетов России

---

<sup>28</sup> Самоуправление. 2014. № 2. С. 13–14.

<sup>29</sup> <http://sovnetneftkamsk.ru/article/a-1058.html>.

<sup>30</sup> <http://www.forumstrategov.ru/UserFiles/Files/SeverskZayavka.pdf>.

<sup>31</sup> Стратегия социально-экономического развития Лениногорского муниципального района Республики Татарстан на 2016–2021 годы и плановый период до 2030 года // <http://mert.tatarstan.ru/rus/strategii-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya.htm?page=3>.

ожидать какой-то иной вариант муниципального стратегирования было бы просто нереально.

Полагаем, что совершенствование практики целеполагания в рамках стратегического планирования на муниципальном уровне в качестве фактора реальной экономической самостоятельности и независимости местного самоуправления требует решения двух взаимосвязанных вопросов.

С одной стороны, следует определиться с кругом полномочий, исполняемых на уровне местного самоуправления. Прежде всего здесь следует более четко позиционировать так называемые обязательные и добровольные полномочия. При этом круг обязательных полномочий по вопросам местного значения может быть сокращен (но в нем обязательно должно остаться полномочие, касающееся разработки того или иного варианта плана социально-экономического развития муниципального образования). Эти полномочия должны гарантированно обеспечиваться финансовыми ресурсами, а за их неисполнение должны следовать санкции административного и, возможно, уголовного характера. Далее, следует определить полномочия, которые как собственные (обязательные) целесообразно передать на муниципальный уровень, одновременно существенно сократив объем делегируемых (якобы «временно передаваемых») муниципалитетам государственных полномочий и также обеспечить эти собственные полномочия гарантированными доходами местных бюджетов.

С другой стороны, следует пересмотреть подходы к формированию местных бюджетов, расширив состав их гарантированных доходных источников, в том числе круг местных налогов, а также права органов муниципального управления по их администрированию. Лучший вариант – передача в местные бюджеты бóльшей доли НДФЛ и/или введение местной надбавки к федеральному НДФЛ на единую налоговую базу. Не лишено оснований и предложение о введении местного налога с продаж, в пределах, ограниченных федеральным законодателем. Активную поддержку на местах (с учетом специфики реалий хозяйственной деятельности в абсолютном большинстве муниципальных образований России, где практически отсутствуют крупные предприятия) имеет предложение передать в местные бюджеты возможно бóльшую или 100%-ную долю доходов от малого и среднего бизнеса, причем использующего как особые, так и общие режимы налогообложения.

Целый ряд существенных предложений, способных во многом подтянуть финансово-бюджетную основу муниципального управления до уровня требований, диктуемых его участием в вертикали стратегического планирования (устойчивость и полнота обеспечения соответствующего круга полномочий), намечены в Указе Президента РФ от 16 января 2017 г.

Это касается следующих мер:

\* ежегодное определение в федеральном бюджете на очередной финансовый год приоритетных расходных обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований, подлежащих софинансированию из федерального бюджета;

\* применение мер персональной финансовой ответственности высших должностных лиц субъектов Федерации и муниципальных образований за невыполнение принятых при получении межбюджетных трансфертов обязательств по эффективному использованию бюджетных средств;

\* частичное зачисление в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты доходов от налогов и сборов, подлежащих зачислению в федеральный и региональные бюджеты, которые были дополнительно начислены на соответствующей территории в результате деятельности органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по наращиванию экономического и налогового потенциала территорий;

\* постепенный отказ от предоставляемых федеральными законами организациям неэффективных льгот по региональным и местным налогам и по федеральным налогам, часть которых зачисляется в региональные и (или) местные бюджеты.

Нельзя сказать, что эти предложения являются абсолютной новизной и ранее никак экспертами не озвучивались. Много предлагалось, но отвергалось по чисто «техническим» соображениям. Так, весьма проблематична попытка разделить эффективные и неэффективные налоговые льготы. Для субрегиональных бюджетов все подобные льготы, ведущие к недопоступлению доходов, по определению неэффективны. Существенный стимулирующий эффект могло бы иметь частичное зачисление в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты доходов от налогов и сборов, подлежащих зачислению в федеральный и региональные бюджеты, которые были дополнительно начислены в результате деятельности органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по наращиванию экономического и налогового потенциала территорий. Однако, по мнению экспертов, технически выделить долю дополнительно поступивших в бюджет региона и/или муниципалитета налогов и сборов, которая получена именно за счет «деятельности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления...», крайне сложно.

В целом, полагаем, что сама по себе идея совершенствования межбюджетных отношений в их нынешнем виде себя полностью исчерпала. Места для радикальных, эффективных новаций тут уже просто нет. Радикальное продвижение возможно только за счет реализации принципа сегментации межбюджетных взаимодействий (в широком смысле) федерального центра, регионов и муниципальных образований на основе принципов типизации регионов и муниципалитетов и раз-

работки для каждого типа регионов и муниципалитетов особого пакета таких взаимодействий. Каждый такой пакет сообразно условиям и потребностям отдельных типов регионов и муниципалитетов должен комбинировать механизмы межбюджетных трансфертов, расщепляемых налогов, распределения средств государственных программ, ресурсов различных институтов развития и пр.

#### **4. Муниципальное стратегирование и укрепление начал гражданского общества**

Зарубежный и отечественный опыт свидетельствует о наличии прямой связи муниципального стратегирования, его успешности с развитием начал гражданского общества, привлечения населения и всех заинтересованных субъектов к решению локальных проблем. По сути, вопрос ставится так, что эффективное стратегическое планирование мыслимо лишь в рамках треугольника взаимодействий «государство – бизнес – население».

В Указе Президента РФ об основах государственной политики регионального развития от 16 января 2017 г. прямо говорится о том, что одной из целей этой политики выступает максимальное привлечение населения к решению региональных и местных задач. Здесь же говорится о необходимости дополнительных механизмов привлечения граждан Российской Федерации к участию в государственном и муниципальном управлении, повышения их гражданской ответственности при решении вопросов социально-экономического и политического развития территорий. Правда, какие именно механизмы имеются в виду, в документе не проясняется.

Бизнес также должен овладевать методами стратегического планирования, осознавая то, что его стратегические планы являются частью (а во многом – и основой) стратегического видения экономики страны, ее регионов и отдельных территорий. Однако все возможные механизмы и процедуры согласования стратегических планов в рамках названного выше треугольника еще нуждаются как в более четком правовом регулировании, так и в дополнительном методическом обеспечении. 172 ФЗ в своем универсализме ничего не говорит о той особенности стратегического планирования в муниципальном звене управления, которая связана с тем, что местное самоуправления – это не только уровень публичной власти, но еще и институт гражданского общества. Формально, закон (ст. 8) говорит о создании условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования. Но каковы эти условия и в чем их особенности в муниципальном звене управления, где это вовлечение часто играет решающую роль, закон, к сожалению, умалчивает.

Если обратиться к зарубежному опыту и к работам иностранных исследователей, то там проблематика вовлечения населения, представителей бизнеса и всех заинтересованных сторон в практику стратегического планирования является одной из центральных в рассматриваемом вопросе. Именно степень и формы вовлеченности всех так называемых стейкхолдеров (как физических, так и юридических лиц, заинтересованных и причастных к локальному развитию) становится показателем институционализации стратегического планирования, перехода от традиционного планирования развития муниципальных образований, основанного на разрабатываемых по преимуществу местными властями программам, к планированию стратегическому, требующему не только разработки долгосрочных стратегий, но и вовлечения большого числа субъектов в процесс их разработки и реализации.

Анализ же проведенных на местах обследований показал, что характерной чертой российского местного самоуправления по-прежнему остаются такие негативные тенденции, как дефицит форм гражданского участия в развитии территорий; препятствия со стороны властей к реализации социального потенциала местных сообществ; неосведомленность граждан об имеющихся лучших практиках прямой демократии и пр. При этом такие традиционные формы взаимодействия населения и местной власти, как индивидуальные запросы по проблемам ЖКХ, носящие экстренный характер, не являются актом гражданской активности и никак не свидетельствуют о демократизации действующих институтов местного самоуправления.

По данным экспертов, в подавляющем большинстве случаев стратегические документы поселений разрабатываются силами сотрудников местной администрации. Ни консультанты, ни бизнес не привлекаются. В исключительных случаях разработка происходит сторонними исполнителями, которые привлекаются по конкурсу и разрабатывают документ на основе запросов в местные органы власти. Анализ показывает, что муниципальные стратегии разрабатываются небольшим количеством исследовательских институтов. Так, по данным Ресурсного центра по стратегическому планированию, 60% рынка стратегий делят между собой НИУ ВШЭ и СОПС<sup>32</sup>.

Существенным минусом является и камеральная разработка стратегических документов, без стратегических сессий и должного публичного обсуждения принимаемого документа.<sup>33</sup> По данным анализа автономной некоммерческой органи-

---

<sup>32</sup> Кто хозяин на рынке стратегий? // Ресурсный центр по стратегическому планированию. Обзор № 1 (15.11.2015 – 15.05.2016) // [http://stratplan.ru/UserFiles/Tender%20market\\_26\\_05.pdf](http://stratplan.ru/UserFiles/Tender%20market_26_05.pdf).

<sup>33</sup> Аналитическая записка по результатам исследовательского проекта «Стратегическое планирование в малых городах России» // Исполнители: Б.С. Жихаревич (руководитель), Н.А. Лебедева, О.В. Русецкая, Ю.А. Рябкова, Т.К. Прибышин. Санкт-Петербург, 2017 // см. <http://city-strategy.ru/UserFiles/Files/Executive%20summary.pdf>.

зации «Международный центр социально-экономических исследований “Леонтьевский центр”» только в трети городских поселений население и бизнес приняли участие в разработке документа, причем в пассивной форме — участие в обсуждении на завершающей стадии<sup>34</sup>.

А ведь вовлечение различных субъектов в процесс стратегирования важно не только с точки зрения обеспечения демократических принципов местного самоуправления. Оно позволяет выявлять и аргументированно продвигать интересы поселения при разработке стратегий муниципальных районов, консолидировать местное сообщество и, что не менее важно, вовлекать подрастающее поколение в процессы осознания своего места в мире.

Как следствие – оставляет желать лучшего и ситуация с наиболее действенным инструментом прямого народовластия – местными референдумами. Местных референдумов проводится очень мало. Судя по данным Центральной избирательной комиссии РФ, у нас довольно много регионов, где такие референдумы вообще никогда не проводились. Довольно узким смотрится и круг вопросов, которые выносились на местные референдумы в регионах России. Помимо таких тем, как самообложение граждан, организация новых муниципальных образований, на проведенных местных референдумах были представлены также вопросы реорганизации муниципальных образований (слияние, разделение и пр.), порядок выборов глав муниципальных образований и иные изменения в уставе и пр. Напротив, в тематике местных референдумов практически полностью отсутствуют вопросы, связанные с социально-экономической ситуацией в муниципальных образованиях; с выбором ключевых направлений их дальнейшего развития; с укреплением их экономической базы; с регулированием имущественных и земельных отношений; с целесообразностью привлечения тех или иных системных инвесторов, в том числе на началах муниципально-частного партнерства, и пр.

Важным направлением более гибкой институционализации местного самоуправления могло бы стать стимулирование создания внутригородских муниципальных образований во всех городах (городских округах), кроме городов федерального значения. Выше было сказано, что такой вновь введенной возможностью<sup>35</sup> пока воспользовались только 3 города России (Махачкала, Самара, Челябинск), создавшие 19 таких внутригородских муниципальных образований. На наш взгляд, то, что эта длительно лоббировавшаяся представителями муниципального сообщества идея вдруг оказалась не востребовавшей, во многом связано

---

<sup>34</sup> См.: там же.

<sup>35</sup> Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26<sup>3</sup> Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

с тем, что в соответствии с федеральным законом создание таких внутригородских муниципальных образований, а также определение экономических основ их деятельности производится законом субъекта Федерации (точнее – законом субъекта Федерации с «учетом мнения населения»). При этом, прямое волеизъявление самого населения здесь учитывается в последнюю очередь.

Институт прямой связи муниципального управления и стратегирования с развитием начал гражданского общества нуждается в более совершенном правовом и методическом обеспечении. Идею стратегического планирования на муниципальном уровне необходимо не просто отразить в 131 ФЗ, но и конкретизировать в части как обязательного использования форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, так и привлечения всех заинтересованных сторон к работе по разработке и реализации муниципальных стратегий.

Что касается прямого народовластия на местах (сходы и собрания граждан, местные референдумы и пр.), то законодательно закрепленные формы должны быть не просто постулированы; законы субъектов Федерации и уставы муниципальных образований должны четко указывать на достаточно широкий круг вопросов, при решении которых использование этих форм народовластия должно считаться обязательным. В данный список должны войти также и вопросы стратегирования развития муниципальных образований, развития имущественных и земельных отношений, заключение наиболее важных соглашений в сфере муниципально-частного партнерства и пр. Кроме того, настоятельно необходимо включение в критерии оценки эффективности деятельности органов муниципального управления<sup>36</sup> показателей работы с местными сообществами в социально-экономической сфере с использованием различных форм прямого народовластия. Это должно стать своеобразным катализатором усиления начал гражданского общества в системе российского местного самоуправления в целом.

---

<sup>36</sup> Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (в 2013 г.) См: <http://base.garant.ru/193208/#ixzz4QjMnENBy>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Введение начал стратегического планирования в муниципальном звене управления будет носить достаточно долговременный, поэтапный характер, и этот процесс сам по себе должен стать объектом целенаправленного, программного обеспечения и регулирования. Проблемы, стоящие на пути внедрения практики стратегирования на муниципальном уровне, являются отражением противоречий, существующих в системе местного самоуправления в целом.

В целях дальнейшего развития местного самоуправления в России, повышения его эффективности и внедрения практики стратегического планирования необходима реализация следующих мероприятий.

1. Принятие Концепции (стратегии) развития местного самоуправления, в которой будет определена роль местного самоуправления в развитии страны, стратегические ориентиры и механизмы развития этого института власти. Впоследствии это может потребовать принятия нового закона о местном самоуправлении (взамен бесконечных поправок к действующему 131 ФЗ).

2. Проведение инвентаризации полномочий органов местного самоуправления: обеспечение согласованности полномочий органов МСУ, определенных в 131 ФЗ с полномочиями, обозначенными в иных федеральных законах; исключение дублирования полномочий между разными уровнями управления; обеспечение соответствия собственных и переданных полномочий закрепленным за этим уровнем власти объемом доходных источников бюджетов.

3. Повышение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований: закрепление дополнительных доходных источников и дополнительной доли отчислений от налогов, на которые органы местного самоуправления могут оказывать наибольшее влияние (например, НДСЛ).

4. Возможность дифференцированного подхода к организации органов муниципальной власти и к формированию местного бюджета в отношении специально выделенных типов муниципальных образований (например, промышленно-инновационных МО).

5. Более четкое урегулирование в федеральном или региональном законодательстве вопросов и устранение правовых препятствий организации различных форм межмуниципального сотрудничества, в том числе хозяйственного. Возможно принятие специального федерального закона «О межмуниципальном сотрудничестве» или «О межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве».

6. Повышение активности деятельности различных институтов развития на муниципальном уровне (бизнес-инкубаторов, центров поддержки предпринимательства, агентств муниципального развития, технопарков, промышленных парков, особых экономических зон, муниципальных банков, различных видов муни-

ципально-частного партнерства, а также территориального общественного самоуправления и др.).

7. Принятие в субъектах РФ специальных государственных программ по развитию местного самоуправления, предусматривающих финансирование мероприятий, направленных на организационно-методическое сопровождение и софинансирование проектов территориального общественного самоуправления, поддержку местных инициатив, самообложения граждан, стимулирование органов местного самоуправления по повышению эффективности их деятельности, подготовку кадров для муниципального уровня управления.

8. Более четкое регулирование в федеральном и региональном законодательстве различных форм межмуниципального сотрудничества, в том числе хозяйственного; принятие федерального закона «О межмуниципальном сотрудничестве» или «О межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве».

9. Принятие в субъектах Федерации программ, предусматривающих софинансирование организационно-методического сопровождения проектов развития территориального общественного самоуправления, стимулирование органов местного самоуправления по повышению эффективности их деятельности, подготовка кадров для муниципального управления.

10. Местное самоуправление – это прежде всего власть непосредственно населения на местах. Формировать эту исполнительную и представительную власть нужно с учетом и под контролем населения и только на основе его прямого волеизъявления.

## ЛИТЕРАТУРА

- Бухвальд Е.М.* Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // *Федерализм*. 2013. № 4. С. 121–134.
- Бухвальд Е.М.* Местное самоуправление в системе стратегического планирования // *Самоуправление*. 2014. № 7–8. С. 11–14.
- Бухвальд Е.М.* Земский опыт и стратегия развития российского местного самоуправления // *Тренды и управление*. 2014. № 2. С. 132–136.
- Бухвальд Е.М.* Европейская Хартия местного самоуправления и зарубежный опыт в муниципальной реформе в России (Статья 1) // *Вестник Института экономики РАН*. 2014. № 2. С. 97–109.
- Бухвальд Е.М., Валентик О.Н.* Муниципально-частное партнерство: новый этап // *Самоуправление*. 2015. № 7–8. С. 12–16.
- Бухвальд Е.М., Бабкин А.В.* Проблемы стратегического планирования в региональном и муниципальном звене управления Российской Федерации // *Научно-технические ведомости СПб. Гос. политех. университет. Экономические науки*. Вып.4 (233). 2015. С. 25–37.
- Бухвальд Е.М.* Европейская Хартия местного самоуправления и зарубежный опыт в муниципальной реформе в России (Статья 2) // *Вестник Института экономики РАН*. 2016. №5. С. 25-42.
- Бухвальд Е.М.* Время вернуться к закону о государственной политике регионального развития // *Законодательство и экономика*. 2017. № 2. С.7–16.
- Бухвальд Е.М., Печенская М.В.* О бюджетных ограничениях муниципального стратегического планирования // *Самоуправление*. 2016. № 9 (102). С. 16–19.
- Бухвальд Е., Ворошилов Н., Ускова Т.* Местное самоуправление в России: реформа в зеркале анкетирования // *Самоуправление*. 2016. № 5. С. 13–18.
- Бухвальд Е., Ворошилов Н., Ускова Т.* Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ // *Проблемы развития территории*. 2016. № 5 (85). С. 159–175.
- Бухвальд Е.М., Валентик О.Н.* Как усилить гражданские начала в российском местном самоуправлении? // *ЭТАП: Экономическая теория, Анализ, Практика*. 2016. № 2. С. 7–17.
- Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы (монография) М.: ИЭ РАН. 2014.
- Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 01.01.2012 (период мониторинга – 2011 г.). Министерство финансов Российской Федерации. URL: <http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/>.

- Кольчугина А.В.* Малые города: проблемы и перспективы социально-экономического развития // Вестник института экономики РАН. 2015. № 2. С. 187–192.
- Одинцова А.В.* Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта // Федерализм. 2013. № 2. С. 145–158.
- Одинцова А.В.* Стратегическое планирование на уровне муниципальных образований. В сборнике Материалов VIII Международной научно-практической конференции «От рецессии к стабилизации и экономическому росту» (19–20 февраля 2016 г. М.: РЭУ им. Плеханова). 2016. С. 25–39.
- Одинцова А.В.* К вопросу о стратегическом планировании в муниципальных образованиях // Федерализм. 2016. № 2. С. 23–42.
- Одинцова А.В.* Как оценить устойчивость развития муниципалитетов? // Федерализм. 2017. № 1. С. 39–53.
- Стратегическое планирование территориального развития (монография). М.: ИЭ РАН. 2016.
- Швецов А.Н.* Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 3–8.

*Научный доклад*

**Одинцова А.В., Валентик О.Н.**

**Становление системы стратегического планирования  
в муниципальном звене управления**

---

Подписано в печать 05.07.2018.  
Зак. 27. Тир. 50 экз. Объем 2,3 уч.-изд. л.  
Редактор *Полякова А.В.*  
Компьютерная верстка *Борщёва И.В.*  
Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0630-6



9 785994 006306