

# §3 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Шестак О. И.

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** Предметом исследования является проблема несоответствия действующих документов муниципального стратегического планирования полномочиям органов местного самоуправления. Отмечается, что под большинство действующих стратегических документов муниципальных образований России не подведены нормативно-правовые основания для их реализации, не предусмотрена система бюджетирования, не говоря уже о структурно-функциональных нарушениях (отсутствие взаимосвязи проблем, целей, задач, мероприятий и показателей/индикаторов их эффективности) внутри самих документов. Муниципальные стратегии и стратегические планы социально-экономического развития показывают слабую взаимосвязь и координацию заявленных мероприятий и проектов по времени их реализации, ресурсам и исполнителям и, в конечном счете, низкую исполнимость. Метод исследования — нормативно-правовой анализ стратегических планов муниципальных образований (на примере крупных городских округов Дальневосточного федерального округа). Делается вывод, что для эффективного развития стратегического планирования в России, необходимо решать вопросы его правового регулирования и методического обеспечения. Вкладом автора в изучение вопросов развития стратегического планирования в Российской Федерации на муниципальном уровне является оценка эффективности и качества стратегических документов с позиции их соответствия установленным для местных органов власти полномочиям, что определяет возможность реализации стратегий и стратегических планов. **Ключевые слова:** стратегическое планирование, правовое регулирование, муниципальное стратегическое планирование, стратегия социально-экономического развития, местное самоуправление, полномочия органов власти, бюджетная обеспеченность, проблемы стратегического планирования, вопросы местного значения, муниципальное право.

**Review.** The subject of the research is the issue of discrepancy between the existing documents of municipal strategic planning and the powers of local government bodies. It is stated that the majority of current strategic documents of Russian municipalities do not have any regulatory basis for their implementation, the budgeting system is not provided, not to speak of structural and functional violations in such documents (the lack of interrelation between problems, aims,

*objectives, measures and the indicators of their efficiency). Municipal strategies and strategic plans of social and economic development demonstrate connection and coordination of the announced measures and projects regarding the time of their implementation, resources and executives, which eventually leads to poor performance. The method of the research is legal and regulatory analysis of the strategic plans of municipalities (by the example of bigger city districts of the Far Eastern Federal District). The conclusion is drawn, that for the efficient development of strategic planning in Russia it is necessary to solve the issues of its legal regulation and methodological support. The author's contribution to the study of issues of the development of strategic planning in Russian municipalities is the evaluation of efficiency and quality of the strategic documents from the point of view of their accordance with the powers granted to the local authorities, which defines the opportunities for the implementation of strategies and strategic plans.*

**Keywords:** *powers of the authorities, local government, strategy of socio-economic development, municipal strategic planning, legal regulation, strategic planning, budget security, problems of strategic planning, questions of local meaning, municipal law.*

2014 год можно считать годом начала возрождения института стратегического планирования в Российской Федерации, которое ознаменовалось принятием федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Стратегическое планирование, как институт, определяющий вектор социально-экономического развития страны и её отдельных территорий, сформировался в середине 1920-х годов в ходе разработки первых пятилетних планов, и окончательно оформился с учреждением Госплана СССР. С распадом СССР разработка стратегий, планов и программ развития в Российской Федерации не ушла в прошлое, однако, стратегическое планирование, не имея нормативно правового регулирования, превратилась в хаотичную деятельность по разработке разноуровневых плановых и программных документов (федеральных, региональных, муниципальных), зачастую не взаимосвязанных друг с другом, различных как по качеству исполнения, так и по характеру содержания. Тем не менее, к 2010 году в Российской Федерации не осталось ни одного региона и муниципального образования с населением более 300 тыс. человек, который бы не имел Стратегии (стратегического плана) социально-экономического развития.

Вопросы стратегического планирования социально-экономического развития территорий, начиная с середины 1990-х годов, активно обсуждались в научной литературе. Однако, основной массив авторских работ до сих пор носит лишь теоретический характер, и строится на рассуждениях о методологических основаниях регионального стратегического планирования<sup>[1-10]</sup>, большая часть из которых не может быть применена на практике. В результате, до настоящего времени так и не было выработано общепризнанных представлений о целях и принципах, содержании и процедурах стратегического планирования территориального развития, что, в результате, привело к огромному разнообразию

региональных и муниципальных стратегических документов, слабо реализуемых на практике<sup>[9, с.85]</sup>. Рассуждая об особенностях стратегического планирования в муниципальных образованиях, авторы не видят принципиальной разницы между понятием «муниципальное образование» и «регион», — для них в обоих случаях это — территория, имеющая определенную природно-географическую локализацию, комплекс человеческих, минерально-сырьевых и иных ресурсов, которые обуславливают комплекс возможных мероприятий и вектор социально-экономического развития на перспективу<sup>[2, 5-7]</sup>. Но по факту мы должны четко понимать, что и «регион» и «муниципальное образование», в первую очередь территориально-административные единицы, где ключевым ресурсом управления развитием являются полномочия органов исполнительной власти и уровень бюджетной обеспеченности<sup>[13]</sup>, которые и определяют в конечном итоге исполнимость стратегических планов и программ.

Анализ региональных стратегических документов, проведенный автором, показал, что из утвержденных Стратегий социально-экономического развития регионов России (73 документа), лишь в 8,2% случаев документ реализуется в пределах 30% от запланированных мероприятий по обозначенным векторам развития, в остальных случаях, объем запланированных мероприятий реализуется в пределах 5–18% от общего количества плановых мероприятий. Исполнение заложенных в региональных Стратегиях значений показателей/индикаторов социально-экономического развития ни в одном регионе не обеспечивается — отклонения исполнения плановых значений показателей составляет от 32,8% в Камчатском крае до 87,9% в Тульской области. Еще более критичная ситуация и в муниципальных образованиях (на примере анализа стратегических документов муниципальных образований регионов Дальневосточного федерального округа (далее — ДФО)), где, к тому же, до 80% существующих

стратегических документов лежат «под сукном» и не являются для органов местного самоуправления руководством к действию.

С одной стороны, эту ситуацию можно объяснить недостаточной эффективностью деятельности органов исполнительной власти региональных субъектов и муниципальных образований<sup>[11]</sup>, с другой, проблема кроется в низком качестве документов стратегического планирования, которые зачастую просто не могут быть реализованы по причине несоответствия запланированных мероприятий полномочиям органов исполнительной власти, что при планировании не было учтено разработчиками.

В соответствии с методом правового регулирования, принятом в публичном праве, органы власти могут делать только, что им предписано. Это означает, что процесс стратегического планирования и последующей реализации стратегий, стратегических планов и программ должен иметь под собой правовые основания. В противном случае возникает вопрос: «Могут ли органы власти заниматься разработкой и реализацией стратегических планов и тратить на это бюджетные деньги?». Если на уровне полномочий федеральных и региональных органов власти стратегическое планирование предусмотрено с 1999 г., то на уровне местного самоуправления до 2014 г. оно выходило далеко за пределы полномочий органов местной власти.

В соответствии с п. 1 ст. 17 федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 131-ФЗ) в целях решения *вопросов местного значения* органы местной власти обладают полномочиями по «принятию и организации выполнения *планов и программ комплексного социально-экономического развития* муниципального образования».

26 июня 2014 г. был принят федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — 172-ФЗ), определивший иерархию обязательных документов стратегического планирования для субъектов всех уровней. В соответствии с пп. 1 п. 5 ст. 11, к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, была отнесена Стратегия социально-экономического развития муниципального образования. В ст. 6 установлено, что к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования отнесены разработка, утверждение и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов

местного самоуправления (далее — органов МС). Таким образом, в соответствии со 172-ФЗ, органы местного самоуправления получили возможность разработки Стратегии социально-экономического развития в пределах установленных полномочий. Однако, закон 172-ФЗ вступил в противоречие с регулирующим законодательством — с законом 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Предложений по поправке в этот закон в связи с принятием 172-ФЗ в Государственную Думу РФ на 31.03.2015 г. внесены не были. Таким образом, вопрос «Могут ли органы муниципальной власти разрабатывать Стратегию социально-экономического развития, и не будет ли это выходом за пределы установленных полномочий?», так и остался открытым.

Допустим, что в понятие «*планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования*» входит и Стратегия (стратегический план). Тогда, с учетом положений законов 131-ФЗ и 172-ФЗ, Стратегия (стратегический план) социально-экономического развития муниципального образования должна быть направлена на решение *вопросов местного значения*, установленных для различных муниципальных образований в ст. 14–16 закона 131-ФЗ. Однако, анализ содержания большого количества Стратегий (стратегических планов) социально-экономического развития, принятых в разных муниципальных образованиях страны, показывает, что цели и задачи, которые в них формулируются, выходят далеко за рамки вопросов местного значения, установленных в ст. 14–16 закона 131-ФЗ.

Рассмотрим проблему соотношения документов стратегического планирования с полномочиями органов местной власти на примере Стратегического плана устойчивого развития города Хабаровска на период до 2020 года (утвержден решением Хабаровской городской Думы № 593 от 22.05.2012 г.) и Стратегического плана развития города Владивостока на период до 2020 года (утвержден решением Думы г. Владивостока № 728 от 08.07.2011 г.).

Стратегический план устойчивого развития города Хабаровска на период до 2020 года для реализации 4-х приоритетных целей развития города определил 35 задач, из которых только 9 задач хоть как-то коррелируют с компетенцией органов местного самоуправления (табл. 1).

Правовые основы полномочий органов местного самоуправления г. Хабаровска, на примере возможности реализации комплекса мероприятий в рамках подцели «Создание условий комфортно-

Таблица 1. Цели и задачи стратегического плана устойчивого развития города Хабаровска на период до 2020 года и их соответствие полномочиям разных уровней власти, установленных федеральным законодательством

Цели и задачи второго и третьего уровней	Подведомственность		
	Муниципальная власть	Краевая власть	Федеральная власть и межрегиональные соглашения
<b>1. Создание условий комфортного и безопасного проживания дальневосточников</b>			
Улучшение качества экологической среды	+		
Повышение доступности жилья	+		
Повышение качества здравоохранения	+	+	
Создание высокоэффективной системы высшего, среднего специального и школьного образования		+	+
Повышение качества жилищно-коммунального хозяйства	+		
Сохранение и развитие духовности			
Развитие социокультурного потенциала города			
Реформирование системы социальной защиты, снижение уровня бедности и создание системы адресной поддержки населения	+	+	
Развитие рынка труда и обеспечение роста занятости населения		+	+
Совершенствование муниципального управления посредством конкретизации полномочий и персонификации ответственности	+		
<b>2. Формирование торгово-транспортного логистического центра Дальнего Востока</b>			
Строительство ХАБа (крупнейшего транзитного международного аэропорта)			+
Строительство второй очереди моста через Амур		+	+
Завершение строительства автодороги «Чита — Находка»			+
Совместное с китайской провинцией Хэйлунцзян транспортное освоение островов Большой Уссурийский и Тарабаров	+	+	+
Завершение строительства газопровода «Сахалин — Хабаровск»		+	
Строительство нефтепровода «Сибирь — Дальний Восток»			+
Создание диспетчерских центров по видам транспорта			+

Цели и задачи второго и третьего уровней	Подведомственность		
	Муниципальная власть	Краевая власть	Федеральная власть и межрегиональные соглашения
Создание единой дальневосточной логистической транспортной системы			+
Формирование системы консигнационных складов и оптовых баз регионального и федерального значения		+	+
Создание системы технического обслуживания транзитных видов транспорта			+
Развитие системы подготовки кадров-логистиков			+
<b>3. Создание системы инновационного развития города</b>			
Восстановление научного потенциала		+	+
Развитие человеческого потенциала, обеспечивающего потребности новой экономики			
Создание региональных образовательных центров, использующих современные технологии обучения		+	+
Строительство инновационной инфраструктуры (технопарков, особых экономических зон и др.)		+	+
Кластерный подход к инновационному развитию			
Создание высокотехнологичных медицинских центров регионального значения		+	+
Внедрение наукоемких технологий в энергетике, строительстве, пищевой промышленности, логистике			
Создание высокотехнологических производств в области использования природных ресурсов Дальнего Востока			+
Развитие нефте- и газохимии			
<b>4. Разработка эффективной системы внутрирегиональной, межрегиональных и межгосударственных управленческих коммуникаций</b>			
Расширение региональных, федеральных и международных административно-политических функций		+	+
Формирование институциональных связующих механизмов между востоком и западом		+	+
Формирование имиджа преуспевающего административно-политического центра Дальнего Востока	+		
Развитие системы связей и телекоммуникаций	+	+	+
Создание условий для реализации межрегиональных и международных программ и проектов		+	+

Таблица 2. Правовые основы полномочий органов местного самоуправления г. Хабаровска по реализации комплекса мероприятий в рамках стратегической подцели «Создание условий комфортного и безопасного проживания дальневосточников»

Цели и задачи Стратегического плана развития города Хабаровска	Правовые основы
<b>1. Создание условий комфортного и безопасного проживания дальневосточников, в т.ч. :</b>	
1.1. Улучшение качества экологической среды	Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа (п. 11 ч. 1 ст. 16 закона № 131-ФЗ)
1.2. Повышение доступности жилья	Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства (п. 6 ч. 1 ст. 16 закона № 131-ФЗ)
1.3. Повышение качества здравоохранения	Организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов (п. 14 ч. 1 ст. 16 закона № 131-ФЗ). Организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других также (Закон Хабаровского края от 29.12.2004 г. № 234 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других...»)
1.4. Создание высокоэффективной системы высшего, среднего специального и школьного образования	Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 13 ч. 1 ст. 16 закона № 131-ФЗ)
1.5. Реформирование системы социальной защиты, снижение уровня бедности и создание системы адресной поддержки населения	В социальной сфере возможна только реализация социальной поддержки и обслуживания (п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ; Закон Хабаровского края от 29.12.2004 № 246 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по социальной поддержке и социальному обслуживанию отдельных категорий граждан»)
1.6. Совершенствование муниципального управления посредством конкретизации полномочий и персонафикации ответственности	Совершенствование муниципального управления посредством конкретизации полномочий и персонафикации ответственности (ст. 14 федерального закона «Об основах муниципальной службы» от 08.01.1998 г. № 8-ФЗ)

Таблица 3. Цели и задачи стратегического плана развития города Владивостока на период до 2020 года и их соответствие полномочиям разных уровней власти, установленных федеральным законодательством

Цели и задачи второго и третьего уровней	Подведомственность		
	Муниципальная власть	Краевая власть	Федеральная власть и межрегиональные соглашения
<b>1. Устойчивое социально-экономическое развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества и реализация мероприятий по обеспечению возможности проведения Саммита стран (экономик) в рамках форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС)», а также развитие этих направлений после 2012 г.</b>			
Строительство и реконструкция объектов, обеспечивающих возможность проведения крупных международных мероприятий, в том числе саммита АТЭС			+
Развитие гостиничного и туристического бизнеса			
Развитие транспортной инфраструктуры, <i>а именно:</i>			
<i>Развитие аэропорта г. Владивосток</i>			+
<i>Развитие автодорожной сети, а именно:</i>			
строительство мостового перехода на о. Русский через пролив Босфор Восточный			+
строительство автомобильной дороги аэропорт Кневичи — бухта Патрокл с подъездами к мостовому переходу через пролив Босфор Восточный и мостовому переходу через бухту Золотой Рог			+
строительство улично-дорожной сети о. Русский	+	+	+
строительство мостового перехода через бухту Золотой Рог на автомагистрали, связывающей федеральную автомобильную дорогу М-60 «Уссури» Хабаровск — Владивосток с о. Русский			+
реконструкция автомагистрали аэропорт Кневичи — ст. Санаторная — мостовой переход через бухту Золотой Рог			+
<i>Морской фасад</i>	+	+	+
<i>Инженерная инфраструктура</i>	+	+	
<i>Объекты тепло- и энергоснабжения (комплекс мероприятий по развитию системы транспортировки энергии и обеспечения ее подачи к территориям, отводимым под строительство объектов для проведения мероприятий саммита АТЭС)</i>			+
<i>Развитие связи и телекоммуникаций</i>		+	+
Развитие коммунальной инфраструктуры	+		
Перебазирование соединений Минобороны России с территории, отводимой под гражданские нужды			+

Цели и задачи второго и третьего уровней	Подведомственность		
	Муниципальная власть	Краевая власть	Федеральная власть и межрегиональные соглашения
<b>2. Группа целей развития Владивостока, связанная с повышением уровня и качества жизни людей</b>			
Приближение доходов населения к уровню выше «Новой Европы», Латинской Америки или до среднего по ЕС уровня к 2020 г.			
Увеличение рождаемости и заметного приближения в динамике роста средней продолжительности жизни к европейскому уровню			
Поворот в интеллектуальной миграции, прекращение «утечки мозгов» в европейскую часть России и за рубеж			
Укрепление каналов вертикальной мобильности в обществе, возможность перемещения в различные слои и группы власти, бизнеса и общества талантливых людей			
Ощутимое (населением) снижение социальной дифференциации доходов во всех группах и между группами, обеспечение личной безопасности (сокращение преступности и охранников), гарантированная защита прав и свобод			
Устойчивость прав собственности, защищенность малых инвесторов			
Наличие широких возможностей самореализации, благоприятный морально-психологический климат во Владивостоке			
Формирование нового (предсказуемого) образа жизни для различных слоев населения Владивостока, включая интеграцию трудовых мигрантов			

го и безопасного проживания дальневосточников», приведены в табл. 2.

Что же касается, например, второго направления развития города Хабаровска — *формирование торгово-транспортного логистического центра Дальнего Востока*, то практически ни одна из задач данного направления не может быть решена силами местного сообщества (табл. 1), а именно:

- строительство ХАБа (крупнейшего транзитного международного аэропорта),
- строительство второй очереди моста через Амур,
- завершение строительства автодороги «Чита — Находка»,
- совместное с китайской провинцией Хэйлунцзян транспортное освоение островов Большой Уссурийский и Тарабаров,
- завершение строительства газопровода «Сахалин — Хабаровск»,
- строительство нефтепровода «Сибирь — Дальний Восток»,
- создание диспетчерских центров по видам транспорта,
- создание единой дальневосточной логистической транспортной системы,

- формирование системы консигнационных складов и оптовых баз регионального и федерального значения,
- создание системы технического обслуживания транзитных видов транспорта,
- развитие системы подготовки кадров-логистиков.

Аналогичен Стратегическому плану устойчивого развития города Хабаровска на период до 2020 года по несоответствию целей и задач развития полномочиям органом местного самоуправления и Стратегический план развития города Владивостока до 2020 года (табл. 3).

В табл. 3 обращает на себя внимание абстрактность целей развития г. Владивостока, связанных с повышением уровня и качества жизни населения — ни одна из заявленных целей в приведенной формулировке не может быть достигнута в пределах полномочий ни одного из уровней власти. При этом, в ст. 16 закона 131-ФЗ четко прописаны вопросы местного значения городского округа, решение которых в конечном итоге направлено на обеспечение уровня и качества жизни населения.

Отметим, что обозначенные на примере гг. Хабаровск и Владивосток нормативные проблемы

Таблица 4. Корреляция вопросов местного значения городских округов с показателями качества жизни населения

Показатели качества жизни	Федеральный закон № 131-ФЗ. Статья 16. Вопросы местного значения городского округа (№№)
Рождаемость, смертность и другие демографические характеристики населения	14) организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов.
Санитарно-гигиенические условия жизни	24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; 25) организация благоустройства и озеленения территории городского округа;
Потребление продовольственных товаров	33) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.
Жилищные условия	6) ...организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; 26) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа.
Образование	13) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа.
Культура	16) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек городского округа; 17) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры; 17.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе; 18) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности городского округа, охрана и сохранение объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, расположенных в границах городского округа;
Условия труда и занятость	33) содействие развитию малого предпринимательства.
Транспортные средства	7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.
Организация отдыха	13) организация отдыха детей в каникулярное время; 19) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурных и спортивных мероприятий городского округа; 20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения; 25) использование и охрана городских лесов, расположенных в границах городского округа; 30) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа.
Социальное обеспечение	6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством; 21) опека и попечительство.

стратегического планирования на муниципальном уровне выявлены по всем проанализированным (342 документа) автором муниципальным образованиям, из которых в качестве примера приведены лишь два города.

Таким образом, вопрос о включении в расходные части местных бюджетов статей по финансированию подобных стратегических планов представляется весьма спорным, поскольку в соответствии с п. 6 ст. 53 закона 131-ФЗ «осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ».

Не менее спорным представляется и вопрос о принятии таких стратегических планов решением представительного органа местного самоуправления, поскольку в соответствии со ст. 34 закона 131-ФЗ данные органы могут принимать решения только по вопросам местного значения.

Вместе с тем, в некоторых случаях представляется возможным привести стратегии развития и стратегические планы российских городов в соответствие с действующим законодательством. Если согласиться, что главной целью Стратегии социально-экономического развития (стратегического плана) является повышение качества жизни населения, то в этом случае показатели качества жизни должны стать главными ориентирами при разработке стратегии и тактики достижения данной цели. Международная статистика уровня (качества) жизни (ООН, 1978 г.) включает 12 основных групп показателей<sup>[12]</sup>:

1. Рождаемость, смертность и другие демографические характеристики населения.
2. Санитарно-гигиенические условия жизни.
3. Потребление продовольственных товаров.
4. Жилищные условия.
5. Образование и культура.
6. Условия труда и занятость.
7. Доходы и расходы населения.
8. Стоимость жизни и потребительские цены.
9. Транспортные средства.
10. Организация отдыха.
11. Социальное обеспечение.
12. Свобода человека.

Содержательный анализ вопросов местного значения, определенных законом 131-ФЗ для городских округов, показывает, что часть из них коррелируют с показателями качества жизни, установленными ООН (табл. 4).

Если предположить, что *показателями свободы* являются наличие реальных прав для участия граждан в управлении местными сообществами, а также наличие условий для реализации данных прав, то достижение положительной динамики по данному показателю также связано с реализацией закона 131-ФЗ, а именно, с реализацией главы 5 закона «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления».

Таким образом, цель стратегического документа социально-экономического развития — повышение качества жизни населения соответствует компетенции органов местного самоуправления. Более того, для повышения качества жизни населения необходимо ставить задачу и о построении эффективной и структурированной системы местного самоуправления, которая сегодня во многих муниципальных образованиях в России показывает очень низкие результаты по эффективности<sup>[11, с.86–89]</sup>.

Стратегия (стратегический план) социально-экономического развития — это инструмент консолидации ресурсов территориальных сообществ, что, в свою очередь, возможно только при согласовании интересов всех уровней власти, бизнеса и некоммерческого сектора. Для участия органов власти в реализации таких стратегических планов необходимы соответствующие правовые основания, в том числе правовые основания для осуществления (в т.ч. финансирования) совместных проектов (в т.ч. инвестиционных).

Если речь идет о совместном финансировании стратегии (стратегического плана) субъектом Федерации и муниципалитетом, то должны соблюдаться нормы 131-ФЗ и федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а именно:

1) муниципалитет имеет право вкладывать бюджетные средства только в ту часть программы, которая соответствует вопросам местного значения (ст. 14–16 131-ФЗ);

2) субъект Федерации имеет право вкладывать бюджетные средства только в ту часть программы, которая соответствует его полномочиям (ст. 26.3 184-ФЗ).

В случае если в стратегии (стратегическом плане) предусматриваются инвестиционные проекты с участием бизнеса, то такие проекты должны, во-первых, соответствовать федеральному законодательству, в том числе: федеральному закону от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной де-

тельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изменениями и дополнениями на 28.12.2013 г.), федеральному закону от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (в ред. федерального закона от 21.07.2014 г. № 265-ФЗ) и др. Кроме того, для реализации таких проектов в муниципалитете должны быть приняты соответствующие муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие совместную инвестиционную деятельность органов местного самоуправления и бизнеса (правовые механизмы государственно-частного партнерства). Однако, анализ нормативно-правовой базы ряда дальневосточных субъектов и муниципальных образований, в которых приняты и реализуются стратегии (стратегические планы) социально-экономического развития, показывает, что таких правовых актов, как правило, нет. Это представляет большую проблему (и даже угрозу) для бизнеса на этих территориях, поскольку административными методами местная власть сначала заставляет бизнес участвовать в таких проектах, а затем имущественные вопросы построенных объектов решает по собственному усмотрению.

До недавнего времени система стратегического планирования в Российской Федерации, в особенности на уровне муниципальных образований, во многом носила характер модной трендовой деятельности. Документы разрабатывались без при-

вязки к реалиям местных условий развития, к полномочиям органов местного самоуправления. Документ считался тем лучше, чем больше крупных знаковых проектов, в том числе инвестиционных, он содержал, чем больше направлений развития закладывал. Под большинство существующих сегодня стратегических документов не подведены нормативно-правовые основания для их реализации, не предусмотрена система бюджетирования, не говоря уже о структурно-функциональных нарушениях (отсутствие взаимосвязи проблем, целей, задач, мероприятий и показателей/индикаторов их эффективности) внутри самих документов. Региональные и муниципальные стратегии (стратегические планы) показывают слабую взаимосвязь и координацию заявленных мероприятий и проектов по времени их реализации, ресурсам и исполнителям и, в конечном счете, низкую эффективность или и вовсе неисполнимость. Федеральный закон 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принят, однако до настоящего времени является «голым» законом, которому не сопутствует проработанная методологическая база стратегического планирования и система иных правоустанавливающих и праворегулирующих нормативно-правовых актов. Представляется, что для эффективного развития стратегического планирования в России, необходимо решать вопросы его правового регулирования и методического обеспечения.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Большаков С. Н., Мельников Д. А. О некоторых подходах к стратегическому планированию регионального развития // Региональные проблемы преобразования экономики. — 2010. — № 3. — С. 17–23.
2. Большаков С. Н., Григорьев А. Н. Управление системой территориального развития: регионы и муниципалитеты // Муниципалитет: экономика и управление. — 2013. — № 1(4). — С. 012–016.
3. Зарубин В. И., Доргушаова А. К. Системно-когнитивный подход к стратегическому планированию развития региона (на материалах республики Адыгея) // Новые технологии. — 2008. — № 5. — С. 79–83.
4. Искендеров А. Р. Методологические подходы к стратегическому планированию // Международный научный журнал. — 2009. — № 2. — С. 49–53.
5. Радионов С. И. Основные подходы к стратегическому планированию устойчивого развития муниципального образования // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. — 2011. — № 4. — С. 113–116.
6. Косенко О. Ю. Теоретико-методологические подходы к стратегическому планированию социально-экономического развития малых городов России // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2009. — № 4. — С. 64–67.
7. Чекудаев К. В., Бушуева Т. С., Абарина Е. В. Этапы и подходы к стратегическому планированию муниципальных образований // Экономика. Инновации. Управление качеством. — 2014. — № 4(9). — С. 142–143.
8. Мирзоева С. М. Современные подходы к стратегическому планированию экономического развития регионов России // Экономика и предпринимательство. — 2015. — № 2 (55). — С. 55–57.
9. Глигич-Золотарева М. В. Старые проблемы и новые подходы к стратегическому планированию в России // Федеализм. — 2014. — № 3. — С. 83–94.
10. Логинов Д. А. Учет рисков в стратегическом планировании социально-экономического развития реги-

- онов // Экономика и управление: проблемы, решения. — 2014. — № 8 (32). — С. 111–115.
11. Шестак О. И. Оценка эффективности регионального государственного и муниципального управления на основе материалов Камчатского края // Проблемы теории и практики управления. — 2015. — № 3. — С. 79–89.
  12. Справочник по социальным показателям: методологические исследования. ООН. Серия F. № 49. — Нью-Йорк, 1989. — 243 с.
  13. Колесников Ю. А. Финансово-правовое обеспечение передачи части государственных полномочий органам местного самоуправления // Административное и муниципальное право. — 2012. — 5. — С. 18–21.

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Bol'shakov S.N., Mel'nikov D.A. O nekotorykh podkhodakh k strategicheskomu planirovaniyu regional'nogo razvitiya // Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki. — 2010. — № 3. — S. 17–23.
2. Bol'shakov S.N., Grigor'ev A. N. Upravlenie sistemoi territorial'nogo razvitiya: regiony i munitsipalitet / / Munitsipalitet: ekonomiki i upravlenie. — 2013. — № 1(4). — S. 012–016.
3. Zarubin V.I., Dorgushaova A. K. Sistemno-kognitivnyi podkhod k strategicheskomu planirovaniyu razvitiya regiona (na materialakh respubliki Adygeya) // Novye tekhnologii. — 2008. — № 5. — S. 79–83.
4. Iskenderov A. R. Metodologicheskie podkhody k strategicheskomu planirovaniyu // Mezhdunarodnyi nauchnyi zhurnal. — 2009. — № 2. — S. 49–53.
5. Radionov S. I. Osnovnye podkhody k strategicheskomu planirovaniyu ustoichivogo razvitiya munitsipal'nogo obrazovaniya // Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk. — 2011. — № 4. — S. 113–116.
6. Kosenko O. Yu. Teoretiko-metodologicheskie podkhody s strategicheskomu planirovaniyu sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya mal'nykh gorodov Rossii // Gosudarstvennyi audit. Pravo.Ekonomika. — 2009. — № 4. — S. 64–67.
7. Chekudaev K. V., Bushueva T. S., Abarina E. V. Etapy i podkhody k strategicheskomu planirovaniyu munitsipal'nykh obrazovaniy // Ekonomika. Innovatsii. Upravlenie kachestvom. — 2014. — № 4(9). — S. 142–143.
8. Mirzoeva S. M. Sovremennye podkhody k strategicheskomu planirovaniyu ekonomicheskogo razvitiya regionov Rossii // Ekonomika i predprinimatel'stvo. — 2015. — № 2 (55). — S. 55–57.
9. Gligich-Zolotareva M. V. Starye problemy i novye podkhody k strategicheskomu planirovaniyu v Rossii // Federalizm. — 2014. — № 3. — S. 83–94.
10. Loginov D. A. Uchet riskov v strategicheskom planirovanii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov // Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya. — 2014. — № 8 (32). — S. 111–115.
11. Shestak O. I. Otsenka effektivnosti regional'nogo gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya na osnove materialov Kamchatskogo kraja // Problemy teorii i praktiki upravleniya. — 2015. — № 3. — S. 79–89.
12. Spravochnik po sotsial'nym pokazatelyam: metodologicheskie issledovaniya. ООН. Seriya F. № 49. — N'yu-Iork, 1989. — 243 s.
13. Kolesnikov Yu. A. Finansovo-pravovoe obespechenie peredachi chasti gosudarstvennykh polnomochii organam mestnogo samoupravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2012. — 5. — С. 18–21.