

Территориальная организация и управление

DOI: 10.15838/ptd.2018.5.97.7

УДК 332; 352 | ББК 65.04

© **Одинцова А.В.**

ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ



ОДИНЦОВА АЛЕКСАНДРА ВЛАДИМИРОВНА
Институт экономики Российской академии наук
Россия, 117997, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32
E-mail: aleksod@yandex.ru

Создание национальной системы стратегического планирования рассматривается сегодня в качестве важнейшего приоритета в системе институциональных реформ. Оценке практики стратегирования на уровне субъектов Российской Федерации посвящено достаточно много работ. Что касается муниципальных стратегий социально-экономического развития, то здесь их значительно меньше. Анализ и обобщение практики муниципального стратегического планирования является крайне актуальным, ввиду того что местное самоуправление представляет собой неотъемлемый элемент системы федеративных отношений. Целью исследования является оценка состояния, выявление противоречий и основных проблемных точек, возникающих в рамках практики муниципального стратегического планирования и действия Закона «О стратегическом планировании в РФ» № 172-ФЗ. Показано, что переход к стратегическому планированию территориальных сообществ в целом вписывается в общемировые тенденции. Вместе с тем закон содержит ряд противоречий, сдерживающих институционализацию стратегического планирования муниципальных образований. По мнению автора, ключевым вопросом является противоречивость модели, заложенной в 172-ФЗ. В статье показано, что разрешительный режим муниципального стратегирования, нерешенность вопроса о соотношении на практике стратегического и территориального планирования, перманентный дефицит муниципальных бюджетов, недооценка роли стейкхолдеров в процессе разработки и реализации муниципальных стратегий, отсутствие реального внимания к институтам межмуниципального сотрудничества не позволяют задействовать потенциальные возможности, заложенные в институте стратегирования. В качестве основного метода исследования автор использует контент-анализ муниципальных программ и

Цитата: Одинцова А.В. Проблемы институционализации стратегического планирования муниципальных образований // Проблемы развития территории. 2018. № 5 (97). С. 99–109. DOI: 10.15838/ptd.2018.5.97.7

Citation: Odintsova A.V. The problems of institutionalizing municipal strategic planning. *Problems of Territory's Development*, 2018, no. 5 (97), pp. 99–109. DOI: 10.15838/ptd.2018.5.97.7

стратегий социально-экономического развития. Показано, что, с одной стороны, цели, которые заявлены в большинстве стратегий, отличаются крайней абстрактностью, с другой – они представляют собой задачи, решение которых, так или иначе, относится к предметам ведения местного самоуправления. Основные выводы статьи могут быть использованы для внесения дополнений в Закон № 172-ФЗ в части муниципального стратегического планирования, а также быть учтены в практике стратегирования муниципальных образований.

Местное самоуправление, стратегическое планирование, институционализация, муниципальная реформа.

Стратегическое планирование развития территориальных образований (субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) рассматривается сегодня в качестве важнейшей институциональной новации. И если со стратегированием развития российских регионов с самого начала вопрос был достаточно ясен, то муниципальный уровень в качестве субъекта стратегического планирования был включен в Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года (далее – № 172-ФЗ) лишь на заключительной стадии работы над ним по многочисленным просьбам представителей низового уровня территориального управления.

В целом практика стратегического планирования на уровне муниципального звена управления сегодня рассматривается в двух важнейших аспектах.

С одной стороны, муниципальное стратегирование представляется формой решения совокупности важных с точки зрения пространственного развития проблем. Разработка документов стратегического планирования на основе сценарного подхода и др. ранее не использованных методов позволяет определить наиболее разумные с точки зрения местных условий направленность и траекторию развития [1].

С другой стороны, реализацию принципов стратегического планирования можно рассматривать в качестве своеобразного показателя нового этапа муниципальной реформы в Российской Федерации. Институционализация новых практик, использование новых подходов на основе выявления конкурентных преимуществ, сценарный подход, несомненно, предполагают и обуславливают но-

вое видение места муниципального уровня в общей системе территориального управления страны.

Прежде чем обратиться к анализу достижений, проблем и противоречий, с которым сталкивается процесс институционализации муниципального стратегического планирования в России, обратимся к мировой практике. Насколько происходящее в стране (или, по крайней мере, то, что задумано в Законе № 172-ФЗ) соответствует общемировым тенденциям?

В конце XX века практически во всех развитых странах были проведены реформы по децентрализации, направленные на расширение экономической самостоятельности местных сообществ. Основными составляющими преобразований стали передача полномочий и соответствующих им финансовых ресурсов на местный уровень и повышение роли населения (гражданского общества) в управлении локальным социально-экономическим развитием.

Реформы по децентрализации в странах, в которых они проводились последовательно, сформировали качественно новую социально-экономическую ситуацию. Расширение самостоятельности территориальных и муниципальных образований, увеличение доходной базы и расходных возможностей местных бюджетов, появление новых «акторов» (игроков) локального развития, расширение возможностей формирования межмуниципальных институтов позволили говорить о пространстве как о новом факторе экономического роста, как о субъекте, способном самостоятельно определять направления и формы своего развития, разрабатывать и реализовывать свои собственные стратегии социально-экономического развития [2; 3; 4].

Сегодня местные сообщества во многих странах играют ключевую роль в реализации принципов устойчивого развития [5], так как именно на местном уровне лучше всего видны наиболее серьезные проблемы, стоящие сегодня перед любой социально-экономической системой: проблемы социальной адаптации, использования возобновляющихся источников энергии, органического сельского хозяйства и т. д.¹ Местные стратегии являются тем уровнем, на котором 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 [6].

Таким образом, сам переход к практике стратегирования на муниципальном уровне в целом лежит в русле общемировых тенденций. Однако встает вопрос: каковы цели введения этого нового института? Какие задачи он призван решать? Этот вопрос на первый взгляд может показаться странным. Однако очевидно, что функционирование любого института преследует какие-то цели, в противном случае встает вопрос о его необходимости и востребованности.

Выделим главные, на наш взгляд, задачи, которые, с одной стороны, вытекают из содержания № 172-ФЗ, с другой – обусловлены общемировой практикой данного института.

Первое. Институционализация стратегического планирования на всех уровнях территориального управления создает условия для обеспечения единой вертикали, что однозначно отвечает принципам национальной (в том числе, экономической) безопасности России [7].

Второе. Разработка документов стратегического планирования усиливает инвестиционную привлекательность территорий, что

¹ 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 году. В таком понимании устойчивое развитие предусматривает удовлетворение потребностей нынешнего времени, при котором не подвергается угрозе возможность последующих поколений удовлетворять свои нужды.

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.

Четвертое. Участие населения и всех заинтересованных субъектов в процессах разработки и реализации стратегий обеспечивает, с одной стороны, реальную привязанность местных стратегий к специфическим условиям и потребностям конкретных муниципальных образований, с другой – поддержку муниципальных стратегий местным сообществом. Стратегия должна объединять людей, усиливать их привязанность к своей территории [8, с. 17].

Каждая из выделенных целей важна. А значит, формы и механизмы, предусмотренные в законодательстве, должны работать на обеспечение их единства.

Нельзя сказать, что муниципальное стратегирование – это некое навязанное сверху нововведение в муниципальном управлении. К моменту принятия Федерального закона № 172-ФЗ во многих субъектах Российской Федерации уже были приняты региональные законы о стратегическом планировании, имелись стратегии развития не только соответствующих субъектов федерации, но и отдельных, пионерных в этой области муниципальных образований. Ожидалось, что принятие федерального закона поставит на новый уровень практику стратегического планирования, обеспечив предпосылки для стабильности и устойчивости пространственного развития.

Однако ожидания не оправдались. Причин здесь много. Основной является, конечно, общая экономическая ситуация в стране, которая усугубляется политическими санкциями. Однако имеются и другие причины, связанные с недоработками и противоречиями внутри самого № 172-ФЗ, с самой моделью стратегического планирования, которая положена в основу закона.

Парадоксально, но Закон № 172-ФЗ не внес необходимой и последовательной ясно-

сти в вопрос о муниципальном стратегическом планировании.

С одной стороны, по меткому выражению А.Н. Швецова, во главу угла было поставлено бюрократическое стремление к строгой регламентации и юридическому закреплению исчерпывающе полного комплекса вопросов. Закон жестко регламентирует процедуры, механизмы и документы стратегического планирования, требует жесткого соответствия муниципальных программ и стратегий стратегиям и программам, которые разрабатываются на уровне регионов [9].

С другой стороны, разрешительный механизм разработки, утверждения и реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований отдает решение вопроса о муниципальном стратегировании на откуп местным властям.

Однако может ли эффективно осуществляться стратегирование и территориальное планирование развития субъекта федерации, если в одной части муниципалитетов в регионе будут разработаны свои стратегии, а в другой – их руководство решит, что такие стратегии им не нужны? С учетом реалий экономического положения абсолютного большинства российских муниципалитетов органам власти субъектов федерации будет достаточно несложно добиться стопроцентного охвата стратегическим планированием всех муниципалитетов. Но попытка изначально строить практику стратегирования в муниципальном звене управления на методах «выкручивания рук» вряд ли принесет желаемые результаты.

Формально распространение института муниципального стратегирования идет вполне успешно. В субъектах Российской Федерации не устают рапортовать о повышении количества разработанных муниципальных стратегий. Так, по данным государственной автоматизированной информационной системы «Управление», на сегодняшний день имеется 14775 документов стратегического планирования, разработанных в муниципальных районах, 5505 – в городских округах, 108 – в городских с внутригородским деле-

нием, 1471 – в городских поселениях, 7215 – в сельских, 22 – во внутригородских районах [9]. Казалось бы, приведенные цифры говорят о востребованности новых форм управления.

Однако более детальный анализ заставляет относиться к этим цифрам более осторожно. Так, многие из этих документов на сегодняшний день лишь разработаны. Когда они будут приняты – не понятно. Что касается уже принятых документов, то в своем большинстве они носят достаточно формальный характер. Они представляют собой, скорее, некое идеальное видение будущего вне привязанности стратегических целей к специфике конкретного муниципального образования. Встречаются стратегии, где просто с небольшими вариациями копируются некие модельные документы.

Принятый разрешительный, или, другими словами, «опционный», механизм разработки стратегий приводит еще к одной коллизии. Речь идет о соотношении документов стратегического и территориального планирования.

По идее, поставленные при стратегическом планировании цели в дальнейшем должны проектироваться в документах территориального планирования. Однако если схемы территориального планирования и генеральные планы на сегодняшний день имеют подавляющее большинство муниципальных образований (более 80%; необходимость данных документов территориального планирования предусмотрена Градостроительным кодексом Российской Федерации), то доля муниципальных образований, где разработаны стратегии, существенно ниже, доля же таковых, где эти стратегии утверждены, еще меньше.

Кроме того вопросы, которые регулируются в существующих на сегодняшний день документах территориального планирования, в значительном количестве случаев выходят далеко за рамки вопросов, касающихся градостроительства. В какой-то степени такая ситуация связана с тем, что указанные документы разрабатывались до введения института стратегического планирования му-

муниципальных образований. А потому нужно было найти «место», где возможно отразить эти важные с точки зрения комплексного и устойчивого развития территорий вопросы. Таким «местом» и стали документы территориального планирования.

Возможно, здесь следовало бы учесть опыт ряда зарубежных стран, в которых документы, определяющие направления развития территорий на долгосрочную перспективу, представляют собой комплексные документы, охватывающие вопросы как градостроительной сферы, так и стратегического социально-экономического развития в целом [10].

В целом формулировки как стратегических целей, так и задач в стратегиях развития муниципальных образований – это в различных вариациях формулировки тех задач, которые относятся к предметам ведения местного самоуправления. Встает закономерный вопрос – а нужно ли финансировать разработку такого количества стратегий (по крайней мере, в части формулировки стратегических целей), если они не несут в себе никакой новой информации. Ведь цены за разработку муниципальных стратегий составляют несколько миллионов рублей. В условиях, когда на местах в большинстве случаев отсутствуют отделы или подразделения, которые могли бы грамотно подойти к вопросу о разработке муниципальных стратегий [11, с. 6], подобные расходы в масштабе страны выглядят впечатляюще.

Предложенная жестко забюрократизированная модель стратегического планирования наталкивает на другого рода вопросы: правомерно ли в условиях, когда в соответствии с конституцией местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, навязывать жесткий перечень и регламент практики стратегирования на муниципальном уровне. Муниципальное стратегирование – это проявление самостоятельности территорий или элемент единой вертикали власти?

С одной стороны, очевидно, что муниципальные стратегии должны быть привязаны к региональным стратегиям и стратегии

Российской Федерации в целом, обеспечивая тем самым принцип экономической и политической безопасности российского государства. Именно этим можно оправдать присутствующую в современном законодательстве нацеленность на формирование жестко регламентированной системы с юридически закрепленным полным перечнем вопросов, сроками и процедурами практики муниципального стратегирования [9].

Но, с другой стороны, институт муниципального стратегического планирования представляет собой элемент местного самоуправления и как таковой предполагает активное участие как на стадии разработки стратегии, так и на стадии ее реализации населения, бизнеса и др. заинтересованных лиц – тех, кого сегодня называют стейкхолдерами. Однако на сегодняшний день роль самого населения в осуществлении функций местного самоуправления в целом и муниципального стратегирования в частности остается недостаточно значимой.

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 преобразению российского самоуправления сообразно современным представлениям об экономической и политической демократии.

Оторванность процесса институционализации стратегического планирования от населения и других стейкхолдеров разрушает связь между принимаемыми стратегиями и конкретной территорией [12; 13]. Так, сегодня, по данным Ресурсного центра по стратегическому планированию, 60% рынка стратегий делят между собой НИУ ВШЭ и СОПС [14]. Существенным минусом является и камеральная разработка стратегических документов без стратегических сессий и должного публичного обсуждения принимаемого документа. По данным «Леонтьевского центра», только в трети городских поселений

население и бизнес приняли участие в разработке документа, причем в пассивной форме – участие в обсуждении на завершающей стадии [11].

Заслуживает внимания тот факт, что будущий Общероссийский форум стратегов получил название «Стратегическое планирование в регионах и городах России: стейкхолдеры будущего». Соответственно, и V Конкурс муниципальных стратегий, стартовавший 25 мая 2018 года, фокусирует внимание как раз на этом вопросе [15].

Институционализация стратегического планирования несомненно требует и наличия возможностей у муниципалитетов строить свою экономическую политику на основе собственных ресурсов. Однако существующая экономическая ситуация однозначно делает реализацию этого требования весьма проблематичной, можно сказать, нереальной [16; 17; 18; 19]. В этих условиях муниципальные образования стоят перед сложной дилеммой: в муниципальных стратегиях следует на первый план выдвигать их практическую реализуемость или же формировать эти стратегии без серьезного учета финансовых ограничений исходя из наиболее значимых, оригинальных идей развития территорий, из необходимости осуществления масштабных проектов, представляющих собой центр притяжения для инвесторов, населения и пр. Анализ существующих муниципальных стратегий показывает, что на сегодняшний день приоритет отдается второму из выделенных вариантов [20].

Надо сказать, что многие проблемы стратегирования на муниципальном уровне являются сегодня своеобразной проекцией проблем, существующих на уровне региональном. По данным О.И. Шестак, из 73 утвержденных стратегий социально-экономического развития регионов России лишь в 8,2% случаев документ реализуется в пределах 30% от запланированного. В абсолютном же большинстве случаев объем запланированных мероприятий реализуется в пределах 5–18%. В муниципальных образованиях ситуация еще более критичная: до 80% существующих стратеги-

ческих документов лежат «под сукном» и не являются для органов местного самоуправления руководством к действию [21, с. 120–121].

Причины, которые сдерживают распространение практики стратегического планирования на муниципальном уровне, во многом соответствуют факторам, сдерживающим развитие местного самоуправления в целом. Это ограниченность экономических ресурсов местного самоуправления, увеличение 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.

Помимо выделенных экономических причин существуют и проблемы правового характера. Так, в отраслевом законодательстве нет четкости в описании конкретных полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, при этом отмечается несовпадение с тем, что обозначено в качестве «вопросов местного значения» в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ. Ряд закрепленных законом вопросов местного значения не соответствует природе местного самоуправления.

В целом незавершенность процесса распределения компетенций в системе федеративных отношений является серьезным фактором, ограничивающим процесс институционализации стратегического планирования в России.

Очевидно, что решение вопроса экономического обеспечения стратегического планирования предполагает пересмотр подходов к формированию местных бюджетов. В первую очередь, следует расширить состав их гарантированных доходных источников, в т. ч. круг местных налогов, а также права органов муниципального управления по их администрированию.

Целый ряд существенных предложений, способных создать экономические предпосылки для реального включения местного самоуправления в систему стратегического

планирования (устойчивость и полнота обеспечения соответствующего круга полномочий), был намечен в Указе Президента РФ от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Речь, в частности, идет о следующих мерах:

– 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, которые получены именно за счет «деятельности органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления...», крайне сложно.

Следствием такой ситуации выступает то, что стратегические документы, поскольку они вообще разрабатываются в муниципальном звене управления, отличаются самым общим характером целеполагания, ориентированным на провозглашение общего благополучия.

Возможный вариант – передача в местные бюджеты большей доли НДФЛ и/или введение местной надбавки к федеральному НДФЛ на единую налоговую базу [22]. Не лишено оснований и предложение о введении местного налога с продаж в пределах, ограниченных федеральным законодателем. Активную поддержку на местах имеет предложение передать в местные бюджеты возможно большую или 100%-ю долю доходов от малого и среднего бизнеса.

Большие потенциальные возможности в плане создания предпосылок стратегического планирования, как показывает мировой опыт, имеют различные формы межмуниципального сотрудничества. Названный институт рассматривается, с одной стороны, как способ экономии ресурсов, с другой – как форма разрешения заложенного в самой сущности местного самоуправления противоречия: противоречия между необходимостью обеспечения демократических принципов управления (самоуправления) и финансовыми (экономическими) возможностями решения местных проблем [23]. Межмуниципальное сотрудничество может стать важным факто-

ром расширения возможностей муниципального стратегирования. Оно получило широкое развитие во многих зарубежных странах. Межмуниципальные предприятия создаются во многих важных для развития муниципалитетов сферах: уборка мусора, водоснабжение, экономическое развитие, школьное образование, защита окружающей среды и т. д.

Межмуниципальное самоуправление предусмотрено и Европейской хартией местного самоуправления², однако в РФ из трех основных форм межмуниципального сотрудничества – ассоциативные, договорные и организационно-хозяйственные – в РФ 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 сотрудничества³, 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 рассматриваемого 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 всегда только отдельные задачи; общины 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.

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.

В 2009 году вопрос о межмуниципальном сотрудничестве рассматривался на расширенном заседании Президиума Совета при Пре-

² 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.

³ Так, законом разрешено создание хозяйственных обществ, фондов и автономных некоммерческих организаций. Положительный опыт накоплен в этом отношении, например, в Ивановской области.

зиденте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, 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.

Несомненно, институционализация муниципального стратегического планирования – достаточно долговременный и поэтапный процесс, требующий целенаправленного регулирования. Выполненная автором работа позволяет утверждать, что проблемы, стоящие на пути внедрения практики стратегирования на муниципальном уровне, являются отражением противоречий, существующих в системе местного самоуправления в целом. Данный вывод обращает внимание на прикладные вопросы, решение которых, на наш взгляд, относится к числу приоритетных с точки зрения развития как местного самоуправления, так и института стратегирования.

Дальнейшее развитие местного самоуправления в России, повышение его эффективности и институционализация стратегического планирования предполагают осуществление комплекса мер, о необходимости которых уже давно говорят отечественные исследователи [24]. Важнейшими среди этих мер мы считаем следующие.

1. Принятие концепции (стратегии) развития местного самоуправления, в которой следует зафиксировать роль местного самоуправления в развитии страны, стратегические ориентиры и механизмы развития этого общественного института.

2. Обеспечение согласованности полномочий органов местного самоуправления, определенных в 131-ФЗ, с полномочиями, обозначенными в иных федеральных законах; ис-

ключение дублирования полномочий между разными уровнями управления; обеспечение соответствия собственных и переданных полномочий закрепленным за этим уровнем власти объемам 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, НДС/Л).

4. Более четко урегулировать в федеральном или региональном законодательстве вопросы и устранить правовые препятствия организации различных форм межмуниципального сотрудничества, в том числе хозяйственного. Возможно принятие специального Федерального закона «О межмуниципальном сотрудничестве» или «О межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве».

5. 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.

6. 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

1. Leloup F, Moyart L., Pecqueur B. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territorial? *Géographie, économie, société*, 2005, ed. 4, vol. 7, pp. 321–331. DOI: 10.3166/ges.7.321-331
2. Azoulay A., Côté J.-G. Les clés du développement économique local Analyse des stratégies de six villes nord-américaines. *Note de Recherche*, 2017, Mai. Available at: http://www.institutduquebec.ca/docs/default-source/recherche/8842_les-cles-du-developpement_idq_br_fr.pdf?sfvrsn=2
3. Silem A., Fontanel J., Pecqueur B., Bensahel-Perrin L. *L'économie territoriale en questions*. Paris: l'Harmattan, 2014.
4. *Soutenir décentralisation, gouvernance locale et développement local au travers d'une approche territoriale. Document de référence no 23*. Direction générale de la coopération internationale et du développement Commission européenne Bruxelles – Luxembourg, Décembre 2016. 178 p.
5. *Territoires et Développement durable. Guide des collectivités territoriales pour la mise en oeuvre d'un développement durable*. T. 2. Available at: http://www.comite21.org/docs/guides/guide_territoire_dev_durable2.pdf
6. Опыт западноевропейских городов по разработке стратегий развития в XXI веке. СПб.: Институт «Евроград», ЭИМИ, 2000. 135 с.
7. Кузнецова Е.И. К вопросу о государственном стратегическом планировании в обеспечении экономической безопасности // Национальная безопасность / Nota Bene. 2014. № 3. С. 366–371.
8. Жихаревич Б.С. Заметки по итогам Форума стратегов (2016 г.) // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1 (15). DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2017.1.2>
9. Швецов А.Н. Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 3–7.
10. Крамкова Т.В. Территориальное и стратегическое планирование: основные проблемы и тенденции развития законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 4. С. 40–51.
11. Аналитическая записка по результатам исследовательского проекта «Стратегическое планирование в малых городах России» / Б.С. Жихаревич [и др.]. СПб.: Автономная некоммерческая организация «Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», Фонд целевого капитала, 2017. URL: <http://city-strategy.ru/UserFiles/Files/Executive%20summary.pdf>
12. *Développement local mené par les acteurs locaux. Comision europeene*, 2014. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_fr.pdf
13. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Как усилить гражданские начала в российском местном самоуправлении? // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2016. № 2. С. 7–17.
14. Кто хозяин на рынке стратегий? // Ресурсный центр по стратегическому планированию. Обзор № 1 (15.11.2015 – 15.05.2016). URL: http://stratplan.ru/UserFiles/Tender%20market_26_05.pdf
15. 25 мая стартует конкурс муниципальных стратегий // Ресурсный центр по стратегическому планированию. URL: <http://stratplan.ru/news/25-maya-startuet-konkurs-munitsipalnykh-strategy>
16. Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации: аналит. докл. М.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ, 2016.
17. Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы: монография. М.: ИЭ РАН, 2014.
18. Бухвальд Е.М., Печенская М.В. О бюджетных ограничениях муниципального стратегического планирования // Самоуправление. 2016. № 9 (102). С. 16–19.
19. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2015.
20. Одинцова А.В. К вопросу о стратегическом планировании муниципальных образований // Федерализм. 2016. № 2. С. 23–42.
21. Шестак О.И. Проблемы стратегического планирования в муниципальных образованиях на примере Хабаровска и Владивостока // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 119–134.

22. Покровская Н.В. Зачисление налога на доходы физических лиц в местные бюджеты в Российской Федерации // Экономика, налоги, право. 2017. № 3. С. 146–151.
23. Одинцова А.В. Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта // Федерализм. 2013. № 2. С. 145–158.
24. Бухвальд Е., Ускова Т., Ворошилов Н. Местное самоуправление в России: реформа в зеркале анкетирования // Самоуправление. 2016. № 5. С. 13–18.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Одинцова Александра Владимировна – доктор экономических наук, доцент. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук. Россия, 117997, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32. E-mail: aleksod@yandex.ru. Тел.: +7(499) 129-03-27.

Odintsova A.V.

THE PROBLEMS OF INSTITUTIONALIZING MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING

The creation of a national strategic planning system is now seen as a top priority in the system of institutional reforms. A lot of research works are devoted to assessing the practice of strategic planning at the level of the Russia's constituent entities. As for municipal strategies for socio-economic development, their number is significantly low. Analysis and generalization of the practice of municipal strategic planning is extremely relevant since local self-government is an integral part of the system of federal relations. The purpose of the study is to assess the state, identify the contradictions and main problem points arising in the framework of the practice of municipal strategic planning and the Law "On strategic planning in the Russian Federation" no. 172-FZ. It is shown that the transition to strategic planning of territorial communities as a whole fits into the global trends. At the same time, the law contains a number of contradictions that constrain the institutionalization of strategic planning in municipal units. According to the author, the key issue is the inconsistency of the model laid down in 172-FZ. The article shows that the permissive regime of municipal strategic planning, the unresolved question of the practical correlation of strategic and territorial planning, permanent deficit of municipal budgets, underestimated role of stakeholders in the development and implementation of municipal strategies, lack of attention to the institutions of inter-municipal cooperation do not helps use the potential opportunities inherent in the institution of strategic planning. The author uses content analysis of municipal programs and strategies for socio-economic development as the main research method. It is shown that, on the one hand, the goals stated in most strategies are extremely abstract, on the other – they represent objectives the solution of which, one way or another, refers to the subjects of local governance. The main conclusions of the article can be used to make additions to Law no. 172-FZ in terms of municipal strategic planning, as well as to be taken into account in the practice of municipal strategic planning.

Local governance, strategic planning, institutionalization, municipal reform.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Odintsova Aleksandra Vladimirovna – Doctor of Economics, Associate Professor. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 32, Nakhimovskii Avenue, Moscow, 117997, Russian Federation. E-mail: aleksod@yandex.ru. Phone: +7(499) 129-03-27.