

Александра ОДИНЦОВА

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ РАЗВИТИЯ

Институты развития рассматриваются в качестве необходимой предпосылки формирования инновационно ориентированной экономики. Вместе с тем их перечень обычно ограничивают совокупностью организаций, задача которых – стимулирование инновационных процессов и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства. Автор статьи выступает против априорного отнесения какой-либо организации к институтам развития. На основе анализа содержания терминов «институт» и «развитие» им предлагается более широкая трактовка содержания понятия «институт развития». Обосновывается точка зрения, согласно которой при определенных условиях к институтам развития можно отнести институт местного самоуправления.

Ключевые слова: институт развития, локальное управление, межмуниципальное сотрудничество, местное самоуправление, муниципально-частное партнерство, стратегическое планирование

Институты развития так или иначе упоминаются в любом тексте, документе, программе, посвященным формированию инновационной экономики в России. Они рассматриваются в качестве важнейшего инструмента государственной политики, стимулирующего инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

На сайте Минэкономразвития дан перечень подобных институтов¹. Все они, по замыслу, призваны сыграть ключевую роль в инновационной переориентации российской экономики. Однако такой, в определенной степени «закрытый», перечень создает впечатление, что успешность преобразований связана исключительно с выделенными организациями. Настораживает здесь и слово «инструмент», поскольку к таковым сложно отнести различные государственные корпорации и ОАО.

¹ В этот перечень входят: Инвестиционный фонд Российской Федерации; Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»; ОАО «Российская венчурная компания»; ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»; Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий»; Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию ЖКХ»; ОАО «Российский сельскохозяйственный банк»; ОАО «Росагролизинг»; ОАО «Российский фонд информационно-коммуникационных технологий»; Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

Аналогичные организации-инструменты создаются и в субъектах Федерации. На сегодня их количество превышает две сотни. Это разнообразные фонды поддержки, региональные венчурные фонды, бизнес-инкубаторы, деятельность которых, как яствует из официальных документов, направлена на поддержку малого и среднего предпринимательства, стимулирование развития инноваций, ликвидацию технологического отставания отдельных регионов, создание условий для привлечения частных инвесторов.

Без сомнения, деятельность некоторых из этих и им подобных организаций направлена на достижение поставленных целей. Однако исследования показывают, что на сегодняшний день целевые показатели и индикаторы на средне- и долгосрочный периоды, как правило, не достигаются. Более того, по многочисленным данным, средства, направляемые в эти «институты», используются крайне неэффективно.

Так, в результате проверки Счетной палатой деятельности ОАО «Роснано» было выявлено, что реализуемые этим «институтом развития» проекты принесли казне убыток в 2,5 млрд руб., в то время как средняя заработка плата сотрудников этой организации выросла за 2007–2012 гг. невиданными для российской экономики темпами – в 9 раз, составив 593 тыс. руб.². Схожие факты финансовых нарушений в размере 3,8 млрд руб. выявлены проверкой Счетной палаты совместно с МВД РФ в Фонде «Сколково»³.

Итак, корректен ли (да и вообще допустим ли) официально принятый подход, ограничивающий институты развития лишь теми «институтами», деятельность которых сводится к поиску источников финансирования потенциально инновационных производств? Полагаем, что нет. И дело не только в том, что ставится под сомнение роль названных корпораций и ОАО в формировании инновационно ориентированной экономики, а в том, что институты развития по сути сводятся только к ним (или им подобным).

Попытаемся разобраться – что есть институт развития? Для этого следует определиться с тем, что понимать под институтом и что понимать под развитием?

Содержание понятия «институт развития»

Обращаясь к сущности институтов, уместно вспомнить, что этот вопрос некоторое время назад активно обсуждался в научной литературе. Что это такое – правила, ограничения, организации, производственные отношения, форма реализации существующих в обществе противоречий? Либо и первое, и второе, и третье вместе взятое?

Широкое распространение получила и транзакционная теория институтов. Пристальное внимание к этому вопросу во многом было обусловлено ростом числа переводимых на русский язык основопола-

² См.: Счетная палата проверила «Роснано» / Московский комсомолец, 27 апр. 2013 г. № 26223 / URL: <http://www.mk.ru/economics/article/2013/04/26/847983-nanoezd-na-chubaysa-schetnaya-palata-proverila-rosnano-i-uzhasnulas.html>.

³ URL: http://biz.cnews.ru/top/2013/02/18/v_skolkovo_naydeny_mnogomilliardnye_finansovye_narusheniya_519336.

гающих произведений зарубежных авторов, развивающих неоинституциональную проблематику.

Данная проблема нашла отражение и в названиях статей, монографий, научно-публицистических изданий. Однако если не принимать во внимание работы действительно методологического характера, то в большинстве случаев речь шла просто о смене «эпистолярного жанра». Вместо отношений собственности появился институт собственности, вместо занятости – институт занятости, вместо семьи – институт семьи. Примеров можно привести множество.

Но отражает ли такой подход сущность институтов? А главное – что он способен предложить для теории и практики?

Например, что изменится по существу, если мы Инвестиционный фонд Российской Федерации назовем институтом развития? Его сотрудники станут более ответственно относиться к своим обязанностям? Или государственные средства будут направляться в первую очередь в эти организации (возможно, в ущерб решению других важных социально-экономических проблем)? Как показывают приведенные выше данные проверки Счетной палаты РФ вопрос этот далеко не простой.

Мы полагаем, что трактовка институтов в качестве организаций приемлема. Но только в случае, если функционирование этих организаций *реально обеспечивает реализацию неких общесистемных целей*. В данном случае речь идет о становлении и развитии инновационно ориентированной экономики. При такой постановке, в самом первом приближении, институт развития можно рассматривать в качестве формы отношений (возможно, организации, инструмента), функционирующей на основе определенной системы правил и ограничений, имеющей целью развитие определенного пространства (города, региона, страны, мира).

Но это лишь одна сторона вопроса. В словосочетании «институт развития» ключевым является не только определяемый термин «институт», но и определяющее его слово «развития(е)». А потому следует ответить на вопрос: что такое *развитие*? Является ли оно простым наращиванием ресурсов (производственных, финансовых, трудовых, человеческих), т.е. по существу – экономическим ростом? Или же развитие обусловливают более сложные процессы, которые невозможно вписать в простую дилемму – «больше-меньше». И может ли быть развитие в условиях сокращения не только используемых ресурсов, но и количественных показателей результатов деятельности?

Данные вопросы лишь на первый взгляд являются теоретическими. От ответа на них во многом зависит, что мы будем понимать под институтами развития, а значит, стимулированию формирования и развития каких институтов (в т.ч. организаций) будем уделять внимание. И в результате – какая стратегия инновационно ориентированного социально-экономического развития России будет выбрана.

Термин «развитие» прошел *несколько этапов* в своем осмыслении.

В *теории стадий роста* У.У. Росту развитие сводилось к высоким темпам количественного экономического роста, а на первый план выдвигалось соотношение инвестиций и темпов роста валового национального продукта.

Затем появилась *теория «большого толчка»*, где под развитием стали понимать прежде всего глубокие структурные изменения, охватывающие основные отрасли народного хозяйства. Задачей этой концепции стало определение источников роста развивающихся стран, взаимосвязи развития внутреннего накопления и внешних источников финансирования. Развитие рассматривалось здесь как вытеснение внешних источников финансирования внутренними, замена импортных товаров – отечественными, создание предпосылок для преодоления внешней финансовой зависимости.

Особое место занимает трактовка развития У.А. Льюиса, где оно связывалось прежде всего с *преодолением дуализма между традиционной экономикой и современной*, между доиндустриальной и индустриальной, между натуральной (бартерной) и рыночной. Заслуга Льюиса и в том, что он показал, каким образом в развивающихся странах происходит «рост без развития». Он же совместно с Т. Шульцем разработал подход, при котором развитие стало рассматриваться не просто как повышение темпов экономического роста, но и как инвестиции в человеческий капитал и ликвидация бедности. В работах Льюиса и Шульца было показано, что развитие включает в себя не только экономическую подсистему, но и *широкий спектр неэкономических переменных*. Говоря современных языком, речь шла о совокупности формальных и неформальных институтов, культуре и всей системе ценностей, без которой полноценное развитие невозможно. Именно с трудов названных ученых категория «экономика развития» стала рассматриваться как более широкое понятие, охватывающее не только вопросы традиционной экономической науки, но и широкий круг проблем, включающий социальные, институциональные и политические преобразования. Хотя в центре их анализа стояли вопросы развития периферийных стран, однако, выводы, сделанные ими, оказали заметное влияние на последующее понимание категории развития⁴.

Интересным представляется определение Перру, данное в начале второй половины XX в. По его мнению, развитие связано с комбинацией ментальных и социальных изменений населения, которые позволяют ему стать активным субъектом, обеспечивающим постоянный и длительный рост валового реального продукта⁵. Развитие здесь отделяется от роста, т.к. не сводится лишь к показателям роста уровня жизни или ВВП (ВРП, ВМП). Оно включает также более широкие сферы, связанные с образом жизни людей, их компетенциями, знаниями и ментальными установками. К тому же это определение включает неэкономические переменные и выдвигает на первый план социальные и когнитивные изменения.

Сегодня в рамках этого подхода учитываются уже такие факторы, как доступ к ресурсам: продовольствия, образования, правосудия, здравоохранения. Развитие является процессом, посредством которого благосостояние (стоимостное и нестоимостное) конкретного населения увеличивается и воспроизводится от одного периода к другому, как

⁴ Более подробно об эволюции содержания категории развития см.: Нуреев Р.М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики. Учебник. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 24, 43, 69, 89, 125–126.

⁵ См.: Perroux F., L'économie du XXème siècle, Paris, Presses Universitaires de France, 1964. (2 édition).

на индивидуальном, так и на коллективном и общественном уровнях. Другими словами, можно говорить о развитии только тогда, когда его результаты отражаются на положении и жизни *всего населения* в пределах определенных границ и затрагивают различные грани его благосостояния.

С учетом вышесказанного мы склонны разделить позицию ученых, рассматривающих развитие в современном мире *как накопление человеческого капитала*, сочетающееся с созданием необходимых предпосылок для использования этого капитала в экономике. Такая позиция отличается от точки зрения, отстаиваемой в публикациях последних лет, где по-прежнему преобладает понимание развития как простого наращивания ресурсов⁶.

Мы полагаем, что следует разграничивать *развитие экономики* (национальной, региональной, локальной) и *экономический рост*. А потому институты развития не следует сводить к организациям, деятельность которых связана исключительно с поиском источников финансирования инновационного развития, где основными (хотя и не единственными) выступают количественные показатели, характеризующие экономический рост. Деятельность этих организаций представляется важной, особенно в условиях нынешней геополитической ситуации и экономических санкций. Однако ими не исчерпывается совокупность институтов, могущих претендовать на роль институтов развития.

Отметим, такой подход не противоречит официальной позиции Минэкономразвития РФ, согласно которой основной целью институтов развития является преодоление «провалов рынка»; решение задач, которые не могут быть оптимально реализованы рыночными механизмами, для обеспечения устойчивого экономического роста и диверсификации экономики. Институты развития, согласно этой позиции, выступают в качестве катализатора частных инвестиций в приоритетных секторах и отраслях экономики и создают условия для формирования инфраструктуры, обеспечивающей доступ предприятиям, функционирующем в приоритетных сферах экономики, к необходимым финансовым и информационным ресурсам⁷.

Но в таком случае институтами развития мы должны признать не только организации, подобные тем, которые присутствуют в перечне Министерства. В него должны быть включены властные и публичные структуры в той мере, в какой их функционирование и формы деятельности основаны на принципах, соответствующих критериям развития и направлены на формирование предпосылок, обеспечивающих привлечение инвестиций в приоритетные сферы социально-экономического развития территории (государства, регионов, местных сообществ).

Иначе говоря, при всей важности организаций, осуществляющих финансирование инновационных проектов, ими не исчерпывается перечень институтов развития в широком понимании этого термина.

⁶ На круглом столе Московского экономического форума 2015 г. «Развитие vs глобализация?» развитие опять было сведено к долгосрочным инвестициям в инфраструктуру, к введению института продуктивного кредита как инструмента и механизма краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных инвестиций в проекты развития (см.: Moscow Economic Forum. 25–26 марта 2015 г. Круглый стол № 7. 26 марта 2015 г., МГУ им. Ломоносова. Тема: «Развитие vs глобализация?» / URL: <http://me-forum.ru/media/events/kruglyy-stol-7/> дата обращения 7 апреля 2015 г.).

⁷ См.: URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/instdev/institute>.

Местное самоуправление в современном мире

Если экономический рост может и должен отражаться в чисто количественных изменениях материальных и нематериальных благ, то развитие отражает качественные изменения, которые не вписываются в количественные показатели. Такая трактовка нашла особенно яркое отражение в *концепции устойчивого развития*, импульс которой был дан исследованиями по пространственной и региональной проблематике.

Появляется все больше свидетельств того, что современные процессы глобализации, так же как и формирование экономики инновационной направленности во многом опираются на процессы, имеющие *локальную привязанность*. Эффективные ответы на вызовы глобализации требуют прежде всего политики, стимулирующей предпринимательство и инновации, основу которой составляют локальные, местные условия социально-экономического развития.

Для знакомых с историей экономической мысли это положение – не секрет. Еще А. Маршалл, исследуя вопросы формирования промышленных дистриктов, указывал на значимость когнитивной, культурной составляющей локального развития, способной стать фактором ускоренного развития отдельных территорий.

На Западе роль территорий в формировании инновационного тренда социально-экономического развития осознали уже давно. Доказательством тому служит как появление совокупности научных школ, ставящих эту проблему во главу угла (хотя часто исходя из различных методологических предпосылок), так и практические действия правительств в направлении децентрализации территориального управления, укрепления финансовой базы местного самоуправления, расширения полномочий местных органов и местных сообществ в определении локальной стратегии социально-экономического развития.

По словам известного французского ученого в области административного права Ж. Веделя, децентрализация трактуется не просто как способ управления (противостоящий централизации), а как демократический элемент, суть которого состоит в полной передаче определенных властных полномочий органам, не связанным с центральной властью и не находящимся у нее в подчинении. «Обоснование децентрализации носит двойкий характер: децентрализация, передавая в руки самих заинтересованных лиц управление делами, имеет достоинства демократического характера. Причем демократизм гораздо более реален в местных масштабах, нежели в общенациональном. С другой стороны, децентрализованное управление, если только для этого обеспечены необходимые средства и условия, является гораздо менее тяжеловесным и гораздо более практичным, чем централизованное управление»⁸.

В России данная проблематика развивается в контексте исследования пространственной экономики.

Так, применительно к регионам, П. Минакир и А. Демьяненко отмечают, что «национальные экономики стали представлять собой в существенной степени систему взаимодействующих экономических регионов, которые, как правило, являются системными образованиями комплексного

⁸ Ведель Ж. Административное право Франции / под ред. М.А. Крутоголова; Перевод Л.М. Энтина. М.: Прогресс, 1973. С. 397.

характера. Причем их составными компонентами являются не только экономические агенты и их взаимоотношения, но также социальные и институциональные подсистемы⁹. Здесь уместно отметить, что возникнув как отражение новых процессов, происходящих на уровне регионов, пространственная экономика включила в объект своего изучения и закономерности, наблюдаемые сегодня на уровне местного самоуправления. Не случайно, в «зарубежной версии» этого направления исследований применяется термины «локальные образования», «локальность», объединяющие исследования как регионального уровня, так и уровня местного.

В целом общим для исследований пространственной (локальной) экономики стало признание того, что в современных условиях территории не являются более аддитивными множествами расположенных на территории экономических агентов¹⁰. Речь идет о *качественном изменении роли и места территориального (регионального и локального) фактора в источниках современного социально-экономического развития*. Подобный вывод разделяют многие. Причем внимание к отмеченным проблемам проявляют не только экономическая, но и другие общественные науки (прежде всего социология и политология).

Анализ опыта проведения реформ по децентрализации территориального управления и развитию местного самоуправления позволяет сделать вывод, что в странах, где эти реформы были последовательны, они привели к качественной трансформации не только государственной системы территориального управления, но и природы самих территорий. Последние, по сути, стали местом «коллективного действия», сознательное и умелое использование потенциала которого, так же как и нахождение эффективных компромиссов, способно превратить местное самоуправление в реальный «институт развития», обеспечивающий не только рост уровня удовлетворения локальных социально-экономических потребностей, но создающий условия для развития бизнеса, привлечения инвестиций, тем самым оказывая влияние на общее развитие национальной экономики.

Территория может играть активную роль в процессе промышленной локализации, но для этого она должна быть способной и иметь возможность предложить стратегию, обеспечивающую ресурсную базу местного производства. В этом случае ресурсы (человеческие, инфраструктурные, природные и др.) становятся важным фактором, определяющим степень привлекательности данного локального образования, а местное самоуправление становится действенным институтом развития.

Полагаем, что при определенных предпосылках местное самоуправление способно превратиться в реальный институт развития, внести свой вклад в инновационную переориентацию российской экономики. Важнейшими среди таких условий, как показывает опыт нашей страны и опыт зарубежных стран, являются:

- внедрение стратегического планирования на низовом уровне системы территориального управления;
- развитие практики межмуниципального сотрудничества;
- распространение практики муниципально-частного партнерства.

Остановимся коротко на выделенных направлениях.

⁹ Минакир П., Демьяненко А. Пространственная экономика: эволюция подходов и методология // Пространственная экономика. 2010. № 2. С. 26.

¹⁰ См.: Там же.

Стратегическое планирование

Система долгосрочного планирования локального развития (какое бы название она ни имела) используется во всех развитых странах и признается сегодня в качестве императива формирования эффективной, инновационно ориентированной экономики. Одним из теоретических оснований, в рамках которого определяется сущность и обосновывается необходимость института стратегического планирования, на наш взгляд, является получившая широкое распространение концепция локального управления, основанного на эффективном взаимодействии интересов (*Local gouvernance*)¹¹. Согласно этой концепции, особенностью современного этапа развития является то, что территории (муниципального образования, региона, другого территориального образования) перестает выступать в качестве абстрактного пространства и объекта во многом административного нормативно-государственного воздействия (регулирования) как «запас» технических и людских ресурсов. В одной из последних своих книг «Территориальная экономика» известные французские исследователи К. Курле (*C. Courlet*) и Б. Пеккёр (*B. Pecqueur*) отмечают, что территориальная экономика сегодня объединяет совокупность качественных факторов, в своем единстве идентифицирующих сообщество данной территории¹². В современных условиях территории различного уровня представляют собой активные единицы, черпающие свой потенциал развития в локальных ресурсах в широком смысле этого слова. В состав этих ресурсов помимо традиционных включаются также инновационные системы, институциональные акторы, сети и т.д.

Исходной посылкой для муниципального стратегического планирования является вывод, что данные локальные ресурсы всегда локально обусловлены, специфичны для конкретного территориального образования. Работа по разработке конкретной программы – по существу всегда попытка максимально возможного учета интересов проживающих и осуществляющих свою деятельность на данной территории субъектов. И в той мере, в какой эти интересы учитываются (как в определении основных индикаторов развития территорий, так и в используемых механизмах реализации планов и программ стратегического развития), можно говорить о *превращении местного самоуправления в реальный институт развития*.

Муниципальные стратегии (стратегические программы) социально-экономического развития являются фактором привлечения инвестиций, способствуют повышению привлекательности территории, являются потенциальным фактором повышения доходов местных бюджетов. В этом отношении для социально-экономического развития России большое значение имеет Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹³ (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ). Показательным является то, что муниципальный блок был включен в него по настоятельным просьбам депутатов Комитета по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной

¹¹ Подробно о концепции *Local gouvernance* см.: Одинцова А.В. Местное самоуправление как социально-экономический институт // Федерализм. 2007. № 4. С. 51–69.

¹² См.: URL: <http://www.developpement-local.info/L-economie-territoriale-Claude-Courlet-Bernard-Pecqueur.html>.

¹³ URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/551043/>.

Думы РФ, а также делегатов Съезда муниципальных образований России. Более того, на решающем этапе доработки закона из ряда формулировок было изъято понятие «государственное». В результате впервые формирование долгосрочных приоритетов отнесено к полномочиям органов местного самоуправления.

Федеральный закон № 172-ФЗ содержит перечень вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования, определяет участников стратегического планирования на уровне муниципального образования, предусматривает и разные формы стратегического планирования на уровне муниципалитетов. Вне всякого сомнения, внедрение механизмов среднесрочного и долгосрочного планирования бюджетных инвестиций будет иметь позитивное влияние на снижение рисков при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

Характеризуя значимость 172-го ФЗ, обычно отмечают, что его реализация позволит увязать структуру и динамику бюджетных расходов с целями государственной политики; внести порядок в совокупность инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения целей государственной политики. Полностью соглашаясь с подобной характеристикой Закона, полагаем необходимым выделить еще два момента, характеризующих значимость принятого закона.

Первый. Разработка документов стратегического планирования, как показывает и опыт России, и мировая практика муниципального развития, позволяет *усилить инвестиционную привлекательность территории*.

Второй. Наличие долгосрочных планов развития создает предпосылки для преемственности проводимой социально-экономической политики на местах, а значит, является *фактором устойчивого развития*.

Оба момента подтверждают корректность взгляда на местное самоуправление как институт развития. Однако это не означает, что подобное «превращение» происходит автоматически.

Полагаем, что в Законе упущен один важный момент, который, являясь важным для всех уровней стратегического планирования, на муниципальном уровне приобретает особую значимость. Речь идет об участниках, субъектах, институтах, *задействованных в процесс стратегического планирования*. В соответствии с Законом к таковым на муниципальном уровне отнесены органы местного самоуправления и в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами, муниципальные организации. Однако, как показывает опыт зарубежных стран, где уже давно применяется практика, аналогичная стратегическому планированию, эффективность разрабатываемых местных (локальных) программ социально-экономического развития во многом связана с привлечением к этому процессу:

- представителей бизнеса;
- общественных организаций;
- населения.

Поэтому стратегическое планирование – это не просто разновидность управленческой деятельности, осуществляющей местной администрацией. Оно предполагает распределение функций (и ответственности) между различными субъектами локального развития – представительными и исполнительными органами, общественностью и бизнесом.

Практика разработки и реализации муниципальных программ социально-экономического развития представляет собой *логичное следствие общей политики децентрализации территориального управления*, важнейшим результатом которой является появление новых акторов (субъектов), территориально локализованных субъектов. К ним во многом переходит функция определения направленности локального развития, ранее выполнявшаяся исключительно государством и/или местными органами власти. От поведения этих акторов, от их способности «договориться», определить нужный вектор локального развития во многом зависят результаты развития не только данного местного сообщества, но и экономики в целом.

В основе такой политики лежит идея формирования экономики, более близкой к индивидам; привлекающей население к принятию решений, затрагивающих их собственные интересы¹⁴. Являясь носителями различных (часто дивергентных) интересов, локальные акторы вынуждены искать компромиссные формы разрешения существующих между ними противоречий, что и является в конечном счете залогом успешности разрабатываемых и реализуемых программ.

Но в Федеральном законе № 172-ФЗ отсутствует положение об обязательном характере участия в процессе разработки документов стратегического планирования представителей бизнеса, общественных организаций и т.п. В нем предусмотрено лишь *право привлечения* к разработке документов стратегического планирования объединений профсоюзов и работодателей, общественных, научных и иных организаций, а также обязательность рассмотрения органом местного самоуправления, ответственным за разработку документа стратегического планирования, замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения проекта документа¹⁵.

Полагаем, что важнейшими моментами, определяющими значимость и существование стратегического планирования, являются:

- обеспечение согласованности структуры и динамики бюджетных расходов регионов и муниципалитетов с целями государственной политики;
- создание возможностей для участия всех заинтересованных субъектов в разработке и реализации программ стратегического планирования.

Выделенные моменты, в своем единстве, обеспечивают превращение стратегического планирования в инструмент повышения инвестиционной привлекательности территорий и их устойчивого развития. С известной долей условности можно утверждать, что в современном мире наиболее конкурентоспособным окажется то государство (территория), которое способно объединить интересы и усилия всех заинтересованных субъектов в реализации единого проекта (в англоязычной литературе получил широкое распространение термин *stakeholders* – «заинтересованные стороны»).

¹⁴ См.: *Sibille H., Ghezali T. Démocratiser l'économie, le marché à l'épreuve des citoyens.* Р.: Grasset, 2010.

¹⁵ При этом для обеспечения открытости и доступности информации проекты документов стратегического планирования подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования, а также на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Межмуниципальное сотрудничество

Одной из наиболее острых проблем, стоящих перед многими муниципальными территориями, является финансовое обеспечение, установление баланса между объемом возложенных на них полномочий и ресурсами, находящимися в их распоряжении. Данный факт общеизвестен и на первый взгляд противоречит тезису о местном самоуправлении как институте развития. О каком развитии может идти речь, когда бюджеты большинства муниципалитетов хронически дефицитны? Между тем с этой проблемой так или иначе сталкиваются все страны. В ее основе – объективное, а потому неизбежное противоречие между необходимостью обеспечения демократических принципов управления (самоуправления) и финансовыми (экономическими) возможностями решения местных проблем.

Противоречие между демократическими и экономическими составляющими местного самоуправления *объективно*, а значит, необходимо искать форму(ы) его разрешения. Одной из таких форм является институт межмуниципального сотрудничества, который, не ущемляя демократических принципов, сохраняя независимость муниципальных образований, способствует расширению возможностей и форм реализации важнейших социально-экономических интересов населения, становится при определенных условиях и одним из институтов развития территорий.

Предусмотренное Европейской Хартией местного самоуправления¹⁶, межмуниципальное самоуправление в России сталкивается с серьезными трудностями. Несмотря на то что его необходимость прописана в Федеральном законе № 131-ФЗ¹⁷, из трех форм межмуниципального сотрудничества (ассоциативные, договорные, организационно-хозяйственные) в России распространение получили в основном ассоциативные формы сотрудничества в форме региональных советов муниципальных образований (далее – СМО).

Что касается как договорной формы межмуниципального самоуправления, предусматривающей заключение соглашений между муниципалитетами о передаче ими осуществления части своих полномочий, так и организационно-хозяйственной его формы, предполагающей образование юридических лиц совместно несколькими муниципальными образованиями, то они сегодня большинством российских муниципалитетов незаслуженно игнорируются. Незаслуженно потому, что, как показывает мировой опыт, подобные межмуниципальные формы значительно увеличивают инвестиционную привлекательность местного самоуправления, тем самым позволяя говорить о нем как об институте развития.

¹⁶ 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.

¹⁷ В ст. 8 Закона № 131-ФЗ зафиксировано, что «межмуниципальное сотрудничество осуществляется в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, муниципальных образований, советов муниципальных образований субъекта Федерации для выражения и защиты их общих интересов: представления указанных интересов в органах государственной власти; взаимодействия с международными организациями и юридическими лицами, а также в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для решения вопросов местного значения».

Серьезным фактором, сдерживающим использование потенциальных возможностей межмуниципального сотрудничества, является то, что в Законе четко зафиксировано, что создаваемые межмуниципальные хозяйствственные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления. Полагаем, что запрет на передачу полномочий местного самоуправления межмуниципальным образованиям сдерживает развитие не только различных форм сотрудничества муниципальных образований, но и местного самоуправления в целом. В пользу этого вывода говорит и опыт западных стран¹⁸.

С учетом этого представляется актуальным изменить подход российского законодательства к статусу межмуниципальных форм самоуправления: предусмотреть, во-первых, возможность передачи межмуниципальным объединениям отдельных (части) полномочий местного самоуправления. Во-вторых, соответствующие инструменты по осуществлению контроля за их реализацией со стороны местных органов власти.

Признание территорий разного уровня в качестве важнейшего фактора обеспечения конкурентоспособности национальной экономики получило отражение в нормотворческой деятельности многих стран. В их законодательстве содержатся четкие нормы, не только регулирующие деятельность органов межмуниципального сотрудничества, но и стимулирующие их формирование и развитие¹⁹.

Говоря о значимости межмуниципального сотрудничества, следует отметить и то, что оно позволяет, при надлежащем законодательном регулировании, отказаться от единообразного подхода к формированию территориальной структуры страны. Это отмечают, например, французские исследователи²⁰.

Межмуниципальное сотрудничество, имеющее во Франции длительную историю, первоначально характеризовалось достаточно единообразными принципами функционирования. Используя свойственные французам аллегории, Е. Джуили (*E. Giuly*) в интервью изданию *IFRAP* отмечает, что следует отказаться от наполеоновского единства, заменить подход, названный «административным садом по-французски», подходом «*à la carte*», допускающим и предполагающим дифференцированные решения, адаптированные к разнообразию местных (локальных) условий²¹.

Однако в России иные условия, и применительно к ним в качестве преграды на пути распространения межмуниципального сотрудничества обычно указывают на высокий уровень недоверия между муниципитетами, отсутствие традиций, недоверие к гражданско-правовому договору и, наконец, ограничения, связанные с когнитивными факторами. Эти негативные факторы действительно имеют место, но их нельзя рассматривать в качестве

¹⁸ Так, например, в Германии распространена практика передачи отдельных задач местного самоуправления органам межмуниципального сотрудничества (межобщинным организациям). Во Франции межкоммунальные объединения выполняют часть из возложенных на коммуны полномочий.

¹⁹ Например, во Франции государство предоставляет коммунам, являющимся членами межкоммунальных образований, финансовую помощь, что способствует укреплению финансовой базы местного самоуправления.

²⁰ Подробнее о зарубежном опыте межмуниципального сотрудничества см.: *Одинцова А.В. Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта* // *Федерализм*. 2013. № 2. С. 146–158.

²¹ См.: *Pour en finir (vraiment) avec le millefeuille territorial. Entretien avec E. Giuly* 04 mars 2015 / URL: <http://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/pour-en-finir-vraiment-avec-le-millefeuille-territorial>.

аргумента «против» значимости институтов межмуниципального сотрудничества в нашей стране. Полагаем, что для его эффективной реализации необходима законодательная база, отвечающая историческим условиям и специфике российского федерализма.

Муниципально-частное партнерство

И муниципальное стратегическое планирование, и межмуниципальное сотрудничество немыслимо в полной мере *без четкой нормативно-правовой базы, регулирующей партнерские отношения между бизнесом и муниципальными органами власти*. Однако важнейшая для большинства муниципалитетов проблема инвестирования средств в долгосрочные инфраструктурные объекты не нашла должного отражения в законодательстве. На практике это приводит к двоякого рода результатам.

Первый результат. На сегодняшний день предусматривается возможность использования лишь ограниченного количества механизмов публично-частного партнерства, как правило, на основе концессии. Но она для потенциальных инвесторов малопривлекательна, т.к. ограничивает для них возможность использования кредитных ресурсов.

Второй результат. Зачастую муниципальные власти не вполне корректно используют механизмы партнерства, стремясь с его помощью «принудить» предпринимателей к инвестициям в муниципальные проекты, подготовленные без учета интересов самого бизнеса²².

Большие надежды в этой связи возлагаются на внесенный в Государственную Думу проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», который должен создать правовую базу для функционирования предусмотренных механизмов партнерства, в т.ч. и на муниципальном уровне. Пока же в условиях отсутствия необходимой правовой базы и дефицита на местном уровне квалифицированных управленческих кадров предлагаемые муниципалитетами партнерские инвестиционные проекты часто плохо просчитаны – как в том, что касается их значимости для развития местного хозяйства и/или развития инфраструктуры территории, так и в плане инвестиционных рисков и рентабельности.

В результате такие проекты оказываются либо невостребованными со стороны бизнеса, либо малоэффективными. Отсутствие законодательной базы в рассматриваемой сфере приводит и к широкому распространению неформальных механизмов заключения контрактов, когда потенциальные инвесторы, осознавая потребность муниципалитетов в финансовых ресурсах, стараются получить от заказчика как можно больше преференций. В результате многие муниципальные проекты, формально относимые к институту партнерства, являются результатами личных договоренностей и способом ухода от соблюдения действующего законодательства.

Законодательное урегулирование механизмов публично-частного партнерства важно не только само по себе, но и для того, чтобы потенциальные возможности, заложенные в механизмах стратегического планирования и межмуниципального сотрудничества, проявили себя в полной мере.

²² См.: Муниципальные власти неправильно используют механизм ГЧП / URL: <http://смо.khabkrai.ru/opitreg/2013/12/01/municipalnye-vlasti-nepravilno-ispolzuyut-mehanizm/>.

Основные факторы превращения местного самоуправления в институт развития (муниципального стратегического планирования, межмуниципального сотрудничества и муниципально-частного партнерства) при определенных предпосылках становятся и факторами ускорения характерных для современного этапа развития агломерационных и кластерных процессов. Хотя этот вопрос специально в статье не рассматривается, отметим, что он выводит нас на проблему расширяющегося социально-экономического пространства, которая находит отражение в работах многих представителей пространственной экономики.

Так, по словам известного ученого, занимающегося исследованиями в области современных закономерностей локального и регионального развития Б. Пеккёра (*B. Pecqueur*), сегодня наряду с «предзаданными» территориями, соответствующими формальному административно-территориальному делению²³, появляются «сформированные» территории. Они представляют собой результат совместной деятельности или взаимодействия совокупности акторов в конкретных географических границах (часто не совпадающих с существующими административно-территориальными границами). Целью этой совместной деятельности является решение проблем, рассматриваемых акторами в качестве общих (а не навязанных государством сверху).

Возникновение и развитие «сформированных» территорий ведет к появлению новых акторов – субъектов регионального развития, отличных от органов власти или предприятий, но являющихся заинтересованными в разработке и реализации программ социально-экономического развития (уже упоминавшийся термин *stakeholders*). Такое относительно спонтанно образованное, более подвижное и, возможно, временное пространство представляет собой мощный потенциал повышения конкурентоспособности не только соответствующей территории, но и страны в целом. Именно это пространство, по словам Б. Пеккёра, представляет собой специфику современного этапа развития, отражая его (пространства) исторические, культурные и экономические границы²⁴.

* * *

Итак, проблемы, стоящие перед Российской Федерацией, требуют поиска институтов развития, способных обеспечить инновационную переориентацию российской экономики. Одним из таких институтов, как мы попытались показать, может стать институт местного самоуправления. Но чтобы эта возможность превратилась в реальность, нужна совокупность предпосылок, основными среди которых являются: внедрение практики стратегического планирования, развитие межмуниципального сотрудничества, широкое распространение механизмов муниципально-частного партнерства.

²³ Тому, что Ф. Перру в свое время назвал «*Space defined by a Plan*» («пространство как содержание плана») и которые так или иначе являются объектами государственной региональной политики.

²⁴ См.: *Pecqueur B. Décentralisation et politiques publiques locales : un malentendu de plus de trente ans, mais des perspectives de renouveau // Economie régionale & urbaine. 22 août 2014 / URL: http://bigbangterritorial.unblog.fr/2014/08/22/bernard-peccqueur-decentralisation-et-politiques-publiques-locales-un-malentendu-de-plus-de-trente-ans-mais-des-perspectives-de-renouveau/#_ftn7.*