

Александра ОДИНЦОВА

К ВОПРОСУ О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Важнейшей составляющей инновационного развития является формирование системы стратегического планирования. В его рамках важное место занимает стратегирование на муниципальном уровне. Автор ставит вопрос о необходимости разграничения полномочий местного самоуправления и целей, принимаемых в стратегиях социально-экономического развития муниципалитетов. Последние должны представлять собой не только средство обеспечения единой вертикали стратегирования, но и институт привлечения инвесторов, формирования общего интереса муниципального сообщества. В статье дается анализ основных факторов, сдерживающих развитие муниципального стратегического планирования: финансовых, кадровых и законодательных.

Ключевые слова: инвестиционная привлекательность, муниципальное образование, полномочия местного самоуправления, стратегическое планирование

Муниципальный уровень является важнейшей составляющей системы стратегического планирования. В истории его становления можно выделить несколько этапов.

Первые попытки стратегического планирования развития российских муниципалитетов предпринимались уже в конце 1990-х — начале 2000-х гг. В декабре 1997 г. был принят Стратегический план Санкт-Петербурга — первый в России стратегический документ, регламентирующий стратегические направления развития города. Среди первопроходцев можно выделить и такие крупные города, как Новосибирск, Екатеринбург, Омск.

Начало второго этапа относится к 2000-м гг., когда наблюдается возрастание внимания и интереса к практике использования различных форм и методов стратегического планирования на федеральном уровне. Накопление позитивного опыта стратегирования муниципального социально-экономического развития способствовало раздвижению горизонта планирования в городах. Федеральные и региональные власти начинают оказывать финансовую и методическую поддержку российским муниципалитетам. В ряде субъектов Федерации (в частности, в Псковской и Ленинградской областях) были проведены конкурсы на лучшую концепцию социально-экономического развития

муниципального образования¹. Подобные продвижения стали стимулом к разработке стратегических планов и программ в других городах и регионах России².

С середины 2000-х гг. интерес к стратегированию начали выражать и сельские поселения. Примером могут служить Стратегия развития Кинель-Черкасского района Самарской области, Стратегия социально-экономического развития сельского поселения Тербунского муниципального района Липецкой области на период до 2020 года, Стратегический план социально-экономического развития сельских поселений Новосильский сельсовет и Вислополянский сельсовет Тербунского муниципального района Липецкой области Российской Федерации до 2020 года и др.

Однако отсутствие единой нормативно-правовой базы стратегического планирования не позволяло задействовать данный институт в качестве фактора устойчивого и стабильного социально-экономического развития муниципалитетов. Стратегические документы разрабатывались на местах с позиций собственного видения сущности этого института. Отсутствие необходимого кадрового обеспечения снижало научную обоснованность составляемых стратегий и программ³. Отсутствие же нормативного регулирования часто приводило к неоднозначным трактовкам законности соответствующей деятельности по причине того, что она не относится «к вопросу местного значения».

Мировой экономический кризис оказал влияние и на динамику распространения стратегирования, обусловив третий этап в его эволюции. Финансовые проблемы, затронувшие все уровни территориального управления, привели и к свертыванию практики стратегирования. О каком среднесрочном, а тем более долгосрочном планировании, могла идти речь в условиях абсолютного снижения доходов местных бюджетов? Да и цели, поставленные в ранее принятых стратегиях и программах, оказались в условиях кризиса практически недостижимыми⁴.

¹ В Псковской области победителем стал Гдовский район, где была разработана «Концепция перспективного комплексного социально-экономического развития муниципального образования „Город Гдов и Гдовский район”». Активное привлечение депутатского корпуса, специалистов администрации муниципального образования, деловых кругов и широкой общественности к процессу стратегического планирования позволило качественно подготовить фундаментальный документ, определивший выбор пути развития Гдовского района на перспективу до 2010 г. Документ был нацелен на обеспечение динамичного развития приоритетных отраслей, увеличение доходной части бюджета района, решение проблем самофинансирования, создание комфортных условий населению для проживания на территории муниципалитета.

² Активизируется деятельность по разработке стратегических планов в Челябинской и Пензенской областях, Красноярском крае, Бурятии, Якутии, Карелии, Хабаровском крае.

³ Показательно в связи с этим то, что победитель конкурса на лучшую стратегию в Псковской области г. Гдовск получил грант в сумме 15 тыс. долл. США, основная часть которого, по условиям конкурса, была направлена на оплату услуг специально подобранной консалтинговой фирмы. На оставшиеся средства для муниципалитета были приобретены компьютеры, оргтехника, появилась возможность пользоваться услугами Интернета, электронной почтовой связью.

⁴ Подробнее см.: *Маковкина С.А.* Методические рекомендации по совершенствованию системы стратегического планирования социально-экономического развития крупных муниципальных образований РФ // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 1 / URL: <http://municipal.uapa.ru/en/issue/2014/01/06/>.

Начало нового, четвертого, этапа в развитии муниципального стратегического планирования связано с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁵ (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ). Целью его принятия стало создание правовой основы формирования и функционирования комплексной системы стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Показательным является то, что муниципальный блок был включен в Федеральный закон № 172-ФЗ по настоятельным просьбам депутатов Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной 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.

Попытаемся разобраться, насколько данная новация повлияла на реальную практику муниципального стратегирования, с одной стороны, и на степень удовлетворения повседневных потребностей населения, их качество жизни (ведь, собственно, это является предназначением местного самоуправления и всех попыток его реформирования) — с другой.

Полагаем, что стратегическое планирование муниципальных образований преследует три группы целей.

Первая. Обеспечение единой вертикали стратегирования.

Вторая. Привлечение инвесторов, формирование инвестиционной привлекательности территории.

Третья. Формирование общего интереса муниципального образования, сплочения населения вокруг общей цели, «малая Родина».

Сочетание этих целей — задача сложная. Однако именно она представляет собой своеобразную задачу-максимум, решение которой является ключевой предпосылкой институционализации системы стратегического планирования.

Анализ целеполагания в муниципальных документах стратегического планирования

Важнейшим этапом практики стратегического планирования является определение и утверждение главной цели, основных стратегических направлений — целеполагание. При этом, как показывает мировой опыт, выбор цели в процессе стратегирования должен основываться на результатах анализа (первого этапа в системе стратегического планирования): диагностики состояния муниципального образования, изучения внешних и внутренних факторов, определяющих его развитие, *SWOT*-анализе. Кроме того, генеральная цель или видение желаемого будущего должны пониматься, поддерживаться и реализовываться всем муниципальным сообществом.

Одним из принципиальных вопросов, встающих в связи с целеполаганием, является соотношение, с одной стороны, самостоятельности

⁵ URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/551043/>.

в определении приоритетов развития (которая, безусловно, должна быть и ради которой, собственно, и был включен муниципальный блок в № 172-ФЗ). С другой — необходимости включения и соответствия муниципальных стратегий региональным стратегическим ориентирам и стратегии Российской Федерации в целом. Иными словами, что представляет собой стратегия муниципального образования? Полностью самостоятельный документ, основанный на специфических особенностях и проблемах муниципалитета и (в идеале) учитывающий возможные изменения внешних условий (в т.ч. и регионального, и федерального законодательства, которое для муниципалитетов представляет во многом внешний фактор развития)? Либо муниципальная стратегия представляет собой всего лишь проекцию региональных стратегий социально-экономического развития?

Анализ существующих стратегий указывает на то, что при их разработке муниципалитеты, как правило, придерживаются второго из выделенных подходов. Большинству разработанных на сегодняшний день стратегий социально-экономического развития российских муниципальных образований свойственна одна общая черта. А именно — *крайне общие формулировки целей*, ради которых используется практика стратегирования. Все они носят достаточно общий и абстрактный характер и не отражают специфических особенностей отдельных муниципальных образований (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Цели, заявленные в стратегиях социально-экономического развития муниципальных образований

Муниципальное образование	Год принятия стратегии	Формулировка стратегической цели развития муниципального образования
Глазовский район Удмуртской Республики	2014	Повышение эффективности и устойчивости экономики и улучшение качества жизни населения
Зеленоградский район Московской области	2008	Доведение условий жизнедеятельности в районе до высокого качественного уровня, качественное развитие социальной сферы, рост жизненных стандартов населения района, охрана окружающей среды, увеличение обеспеченности населения жильем и повышение его доступности
Городской округ Самара	2013	Создание креативной проектной площадки применения постиндустриальных видов технологий и зоны активного взаимодействия инноваторов, удерживая при этом баланс накопленного производственного потенциала прошлых лет и тенденций постиндустриального развития, основанного на экологическом мировоззрении, организационных, культурных и социальных технологиях творческого взаимодействия граждан
Калининград	2013	Развитие человеческого капитала, обеспечение экономики города трудовыми, кадровыми и интеллектуальными ресурсами
Череповец	2012	Создание благополучного, экономически развитого города

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1

Муниципальное образование «Город Всеволожск»	2013	Стабильное повышение уровня жизни всех слоев населения благодаря сбалансированному росту экономики, эффективному местному самоуправлению, интенсивному развитию потенциальных возможностей на основе традиционных ценностей
Шарканский район Удмуртской Республики	2015	Создание условий для улучшения жизненного уровня населения муниципального образования на основе активного использования природно-ресурсного и трудового потенциала по принципу баланса интересов населения, бизнеса и власти*
Хабаровск	2012	Создание условий для стабильного повышения качества жизни населения и его успешной самоорганизации на основе эффективного использования экономико-географического, социоэкономического и административно-политического потенциала города и региона
Владивосток	2011	Повышение уровня и качества жизни людей

*Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Шарканский район» на 2015–2025 годы / URL: http://sharkan.udmurt.ru/about/departments/ekonomicheskij_otdel/strategy/.

Источник: Составлено автором.

Подобные общие, абстрактные цели стратегий муниципального развития приводят и к схожим формулировкам относительно приоритетных задач.

Так, в большинстве случаев главным является повышение благосостояния населения, развитие экономики города и т.п.

В Стратегии и стратегическом плане развития г. Владивостока к основным задачам, обеспечивающим достижение стратегической цели, отнесено увеличение рождаемости и заметное приближение 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; осязаемое (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 мигрантов⁶.

В Стратегическом плане устойчивого развития г. Хабаровска до 2020 г. (новая редакция) в стратегические направления (задачи) включено создание условий для комфортного и безопасного проживания хабаровчан,

⁶ Стратегия и стратегический план развития Владивостока до 2020 года / URL: <http://old.vlc.ru/economy/2011/strategy.pdf>.

обеспечение высокого уровня жизни; инновационное развитие социальной сферы; создание административно-политического центра России на Дальнем Востоке; формирование регионального торгово-транспортного логистического центра⁷.

В Стратегии социально-экономического развития Балаковского муниципального района до 2025 года (Саратовская область) перечень приоритетных задач включает увеличение темпов роста объемов промышленного и сельскохозяйственного производства в рамках эффективного использования ресурсного потенциала и правильной инвестиционной политики; увеличение среднегодового прироста инвестиций; повышение среднегодового прироста реальных доходов населения; увеличение среднегодового прироста розничного товарооборота; улучшение экологической обстановки за счет повышения уровня озеленения территории; внедрение инновационных технологий при строительстве очистных сооружений на действующих предприятиях района; повышение качества обслуживания населения в социальной, культурной и торговой областях⁸.

Как видим, намечаемые в муниципальных стратегиях цели практически никак не связаны со спецификой конкретного муниципального образования.

На наш взгляд, причиной подобных общих формулировок является *смещение двух понятий*:

- целей стратегического планирования как института;
- целей конкретных стратегий социально-экономического развития муниципальных образований.

Очевидно, что становление института стратегического планирования имеет целью определение наиболее перспективных направлений развития территории (в данном случае муниципального образования), обеспечивающих наиболее полное удовлетворение потребностей проживающего населения. Иными словами, речь в данном случае идет о максимально полной и эффективной реализации предметов ведения органов местного самоуправления, закрепленных за ними Конституцией Российской Федерации и Законом о местном самоуправлении. Цели же, зафиксированные в стратегиях конкретных муниципальных образований, определенные в результате диагностики и всестороннего анализа состояния муниципального образования, изучения внешних и внутренних факторов, определяющих его развитие, должны быть более привязанными к специфическим условиям и факторам конкретного муниципального образования.

На сегодняшний же день формулировка цели в большинстве стратегических документов является *изложением* в той или иной форме *совокупности вопросов местного значения*. Большинство из существующих муниципальных стратегий не отражает социально-экономической специфики территории. А ведь развитие практики муниципального стратегирования, как уже было отмечено, представляет собой не только средство включения муниципального звена в общую национальную систему стратегического

⁷ Стратегический план устойчивого развития города Хабаровска до 2020 г. (новая редакция) / URL: <http://www.kodeks.khv.ru:8080/lawkhv?d&nd=995152986&prevDoc=465302463&mark=0METO2T3CHJLFL0RSCGJ80BA32JR3CNIQR43HIDRKS3VVVM5A2863LMO>.

⁸ Стратегия социально-экономического развития Балаковского муниципального района до 2025 года / URL: <http://www.admbal.ru/page/strategybmr>.

планирования. Этот аспект, несомненно, важен. Но важным представляется и то, что, как показывает мировой опыт, стратегии социально-экономического развития являются важнейшим фактором, обеспечивающим и определяющим инвестиционную привлекательность территории, в т.ч. и муниципального образования⁹.

Итак, ключевым представляется следующий вопрос: как соотносятся между собой (и должны ли соотноситься) цели стратегии социально-экономического развития муниципальных образований и полномочия местного самоуправления?

Прежде чем ответить на этот вопрос и оценить существующую практику целеполагания в документах муниципального стратегического планирования, следует, на наш взгляд, коротко остановиться на оценке нынешнего финансового состояния местного самоуправления. Ведь очевидно, что именно оно представляет собой ключевую предпосылку успешности практики стратегирования.

В Конституции РФ к компетенциям местного самоуправления отнесены вопросы местного значения, представляющие собой вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (т.н. собственная компетенция), и полномочия, передаваемые местному самоуправлению государственными органами (федеральными и субфедеральными), получившие название делегированных компетенций.

В Федеральном законе № 131-ФЗ дается перечень вопросов местного значения применительно к различным типам муниципальных образований. И если на первом этапе муниципальной реформы названные перечни в целом соответствовали содержанию понятия «вопросы местного значения», то впоследствии они были значительно расширены. Причем расширение это произошло во многом за счет вопросов, не имеющих прямого отношения к обеспечению жизнедеятельности населения, проживающего на конкретной территории¹⁰. О перегруженности местного самоуправления делегированными сверху функциями, причем зачастую не обеспеченными финансовыми ресурсами, о несостоятельности отнесения подобных вопросов к компетенции местного самоуправления написано много.

⁹ Как справедливо отмечает губернатор Пензенской области И.А. Белозерцев, определяя значимость стратегического планирования муниципальных образований, большое желание познакомиться с прогнозом стратегий городов и районов выражают и инвесторы. «Зная, что представляет собой перспектива того или иного муниципалитета, им проще сориентироваться» (*Китова И.* Качественно проведут ремонт — получают бонус / Кузнецкий рабочий, 15 мая 2016 г.).

¹⁰ Это касается целого ряда т.н. вопросов местного значения, в частности, таких, как участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований; осуществление мер по противодействию коррупции и ряда др.

Помимо тенденции, связанной с наделением местного самоуправления несвойственными ему задачами, наблюдается и противоположная тенденция. Речь идет о том, что из компетенций муниципальных образований изымаются вопросы, которые, напротив, в гораздо большей степени соответствуют вопросам местного значения, и, кстати, раньше находились в компетенции местного самоуправления. Это касается, в частности, полномочий в сфере здравоохранения и образования, подавляющее большинство которых соответствующими федеральными законами в последние годы было отнесено к компетенции субъектов Федерации. Таким образом, «федеральный законодатель в течение последних лет, с одной стороны, наделял муниципальные образования под видом вопросов местного значения несвойственными местному самоуправлению и государственными по своей сути задачами, а с другой стороны — изымал традиционные задачи и полномочия местного самоуправления, передавая их на уровень субъектов РФ»¹¹.

За последние годы ситуация в этом вопросе не меняется. В результате *соотношение собственных и делегированных компетенций не может быть признано эффективным*. В особенности это касается уровня муниципальных районов и городских округов. Сегодня они сильно перегружены делегированными государственными полномочиями. Сложившаяся ситуация позволяет многим специалистам говорить о тенденции фактического огосударствления районного и городского уровней местного самоуправления, а значит, — и о постепенной утрате им своего изначального предназначения.

Подобный вывод подтверждают и статистические данные.

Так, по результатам мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 г., проведенным Департаментом межбюджетных отношений Минфина России, в общем объеме доходов местных бюджетов в 2014 г. доля межбюджетных трансфертов (включая субвенции) составляет 63,8% (в 2013 г. — 61,1%)¹². В структуре межбюджетных трансфертов доля субвенций увеличилась с 45,6% в 2013 г. до 53,8% в 2014 г. Общий объем субвенций в 2014 г. увеличился по отношению к 2013 г. на 27,5%. Основной объем субвенций (53,6%) в 2014 г. был предоставлен бюджетам муниципальных районов, в бюджеты городских округов поступило 45,9% от общего объема субвенций в связи с преимущественным делегированием государственных полномочий на уровень муниципальных районов и городских округов. Субвенции бюджетам городских и сельских поселений составили 0,5%. Минфин России в своем отчете отмечает, что количество передаваемых субъектами Федерации на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий остается существенным.

Так, более 15 полномочий передано 4 субъектами Федерации в 2013 г. и 7 субъектами Федерации в 2014 г. В Магаданской области и Пермском крае ежегодно начиная с 2012 г. количество передаваемых полномочий

¹¹ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2015. С. 5–7.

¹² Здесь и далее URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/.

превышало 15. В 2014 г. 24 субъекта Федерации увеличили количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий и 25 субъектов Федерации сократили. По сравнению с 2013 г. в 2014 г. значительный рост количества передаваемых государственных полномочий отмечался в Вологодской области — с 11 до 22, в Республике Дагестан — с 11 до 17 и в Свердловской области — с 14 до 20. Заметное снижение количества передаваемых полномочий произошло в Удмуртской Республике — с 11 до 7 и в Забайкальском крае — с 17 до 12.

В то же время в 2014 г. резко снизилась доля дотаций (т.е. средств, которые направляются на решение вопросов местного значения в основном в порядке подушевых трансфертов и в распоряжении которыми органы местного самоуправления относительно самостоятельны) в межбюджетных трансфертах — до 46,2% от общего объема трансфертов и 44,9% от объема собственных доходов местных бюджетов (в 2013 г. они составляли 54,4% от общего объема трансфертов и 46,1% от объема собственных доходов). При этом наиболее «свободные» с точки зрения распоряжения ими дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований составили в 2014 г. 70,6% от общего объема дотаций, снизившись по сравнению с 2013 г. на 15,6%. Число «бездотационных муниципальных образований» по-прежнему очень мало и их количество снижается. Из общего количества муниципалитетов в 2014 г. только в 10% доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов составляла меньше 10%, в 78,5% местных бюджетов — более 30%, в т.ч. в 37,4% — свыше 70%¹³.

Представленные цифры, характеризующие финансовое состояние муниципальных образований РФ, их растущую зависимость от политики, проводимой региональными и федеральными властями, позволяют сделать принципиальный вывод относительно самой возможности стратегического планирования на уровне местного самоуправления, а также оценки господствующих целевых установок. *Нынешняя модель межбюджетных отношений не создает необходимых условий для становления института стратегического планирования на уровне муниципальных образований.* В условиях, когда местные бюджеты практически полностью зависят от вышестоящих бюджетов, говорить о самостоятельности муниципальных стратегий можно весьма условно. Именно этим, на наш взгляд, и объясняется прежде всего преобладание крайне общих формулировок целеполагания в муниципальных стратегиях.

Среди других возможных причин — отсутствие соответствующих кадров, способных организовать работу по муниципальному стратегированию. Сторонние же организации, к которым обращаются в ряде случаев муниципальные власти, в силу своей «невключенности» в конкретный контекст муниципального развития, не в состоянии учесть всю исторически и экономически обусловленную специфику конкретной территории. Это еще больше работает на унификацию муниципальных стратегий.

¹³ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год. Министерство финансов Российской Федерации. Департамент межбюджетных отношений. 2015 г.

Таким образом, как бы к этому ни относиться, но на сегодняшний день реальность такова, что ключевым элементом практики разработки и реализации муниципальных стратегий социально-экономического развития становится их *включенность в общую систему стратегирования Российской Федерации*.

Еще ряд проблем порождает то, что в Законе предусмотрена лишь возможность и право муниципальных образований на разработку стратегий их социально-экономического развития. Несмотря на то что количество муниципальных стратегий сегодня растет, однако, с одной стороны, как мы пытались показать, они не обладают необходимой степенью конкретности; с другой — часть муниципальных образований так и не воспользовались до сих пор этим правом (одной из причин является опять-таки недостаток кадрового потенциала).

Каким же образом в рамках закона стимулировать муниципальные образования к разработке стратегий? Одним из вариантов стало включение муниципальных образований в региональные программы и получение соответствующего финансирования лишь при условии наличия разработанной муниципальной стратегии. Наличие стратегии социально-экономического развития для руководителей муниципальных образований часто становится условием получения различных субсидий, т.к. для региональных властей эти стратегии являются обоснованием целевого расходования средств. Стратегии являются и весомым основанием для заявок местных властей на получение финансирования отдельных мероприятий и объектов из регионального и федерального бюджетов, например, на реализацию целевых программ, адресных инвестиционных проектов.

Большое распространение получила сегодня практика разработки муниципальных программ в сфере развития малого и среднего бизнеса. Во многих случаях их финансирование осуществляется как за счет собственных ресурсов, так и за счет софинансирования из региональных бюджетов. Так, например, по итогам конкурса муниципальных программ развития предпринимательства Московской области, проведенного в 2015 г. в Московской области, Правительство области приняло решение о софинансировании муниципальных программ 66 муниципальных образований Подмосковья (в 2014 г. софинансирование муниципальных программ получили 50 муниципальных образований региона). Общая сумма распределенных денежных средств в 2015 г. составила 312,5 млн руб.¹⁴.

Аналогичная практика существует и в других регионах.

Так, в Ярославской области среди необходимых условий получения субсидии из областного бюджета на реализацию муниципальных программ (подпрограмм) развития малого и среднего предпринимательства — наличие утвержденной муниципальной программы (подпрограммы); наличие в бюджете муниципального образования области бюджетных ассигнований на реализацию в текущем финансовом году мероприятий муниципальной программы (подпрограммы). Общая сумма

¹⁴ Лучшими в 2015 г. признаны Дмитровский, Сергиево-Посадский, Наро-Фоминский, Раменский, Мытищинский, Ногинский муниципальные районы, городские округа Дубна, Химки, Реутов (см.: Муниципальные программы поддержки / URL: http://www.mspmo.ru/subsidy/municipal_support/).

денежных средств в рамках утвержденного лимита средств областного бюджета в 2015 г. составила 5 млн руб.¹⁵.

Несмотря на то что практика муниципального стратегирования получает сегодня все большее распространение, отсутствие обязательности муниципального стратегирования затрудняет разработку региональных стратегий. В условиях, когда одна часть муниципальных образований какого-либо субъекта Федерации перешла к практике стратегирования, а другая, по тем или иным причинам, ее не использует, региональные власти могут взять финансирование разработки соответствующих документов на себя. Полагаем, что увеличение расходов региональных бюджетов с лихвой окупится результатами согласованного стратегирования.

Институциональные основы муниципального стратегического планирования

Важность заложенных в Законе единых подходов к стратегированию социально-экономического развития несомненна. Причем здесь можно выделить ряд аспектов.

Первый. Институционализация стратегического планирования на всех уровнях территориального управления создает условия для обеспечения единой системы такого планирования, что однозначно отвечает принципам национальной (в т.ч. экономической) безопасности России.

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

Третий. Разработка долгосрочных планов развития создает предпосылки для преемственности проводимой социально-экономической политики на местах. Законом вводится временной горизонт стратегического планирования — от 6 до 12 лет. Учитывая, что срок полномочий Президента РФ, депутатов Госдумы РФ, губернаторов, депутатов законодательных органов власти субъектов РФ, а также руководителей муниципальных образований ограничен пятью годами, 6- и 12-летний горизонты планирования позволяют обеспечить преемственность целей и задач развития территорий при смене их руководителей. Это создает предпосылки не только для социально-экономической стабильности муниципальных образований, но и способствует реализации принципов устойчивого развития.

По замыслу разработчиков № 172-ФЗ 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; увязать между собой всю совокупность документов государственного стратегического

¹⁵ Приложение к Протоколу заседания конкурсной комиссии Ярославской области по отбору муниципальных образований для предоставления и распределения субсидий из областного бюджета местным бюджетам на реализацию муниципальных программ (подпрограмм) от 6 июля 2015 г. / URL: <http://www.yarregion.ru/depts/der/Documents/Предпринимательство/2015/protokoly/Протокол%2006072015.pdf>.

планирования по целям и срокам их реализации, а также по уровням государственной власти.

Без всякого сомнения, практика стратегического планирования на муниципальном уровне может решить проблемы неоправданного увеличения расходов бюджетов различных уровней, возникающего вследствие краткосрочного характера планирования бюджета. Механизмы среднесрочного и долгосрочного планирования бюджетных инвестиций, как показывает зарубежный опыт, в целом оказывают позитивное влияние на снижение рисков при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

Таким образом, рассматриваемый Закон представляет собой важный шаг в направлении формирования *единой правовой и методической базы стратегического и программно-целевого муниципального планирования*, направленного на комплексное развитие территории муниципалитета в соответствии с приоритетами регионов¹⁶. Важно при этом и то, что ответственность за выработку стратегии и ее реализацию лежит на органах местного самоуправления.

Вместе с тем на положение российских муниципалитетов сегодня оказывает сильнейшее воздействие общая экономическая ситуация в стране. Финансовые трудности, порожденные экономическими санкциями, отразились на всех уровнях территориального управления. Исполнение и сама разработка стратегических планов сегодня многими ставится под вопрос. Причем не только на уровне муниципальных образований, но и на уровне субъектов Федерации.

Становится очевидным невозможность выполнить запланированные программные мероприятия. Реальные показатели отчетности не совпадают с обозначенными в стратегическом плане. Достижение многих стратегических целей и задач отодвигается на неопределенный срок.

Эта проблема обсуждается уже давно на различных площадках. Результатом стало принятие 23 марта 2016 г. в первом чтении Государственной Думой Российской Федерации проекта федерального закона № 984261-6 «О внесении изменений в статью 47 Федерального закона „О стратегическом планировании в Российской Федерации”» (о переносе срока разработки документов стратегического планирования). Законопроектом предусматривается перенос срока разработки документов стратегического планирования с 1 января 2017 г. на 1 января 2019 г. Перенос названных сроков связан прежде всего с изменением российским Правительством сроков подготовки, согласования и утверждения Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, которая должна быть разработана до декабря 2017 г. Очевидно, что в отсутствие общенациональной стратегии социально-экономического развития требовать внедрения практики стратегирования на субфедеральном и муниципальном уровнях является крайне проблематичным. Вместе с тем, как справедливо отмечает Председатель Комитета А. Аксаков, от-

¹⁶ Так, например, в Законе от 04.02.2011 г. № 51 «О стратегическом планировании социально-экономического развития Алтайского края» отмечается, что документы стратегического планирования муниципальных образований Алтайского края разрабатываются в соответствии с приоритетами региональной социально-экономической политики на среднесрочный и долгосрочный периоды, определенными в документах стратегического планирования Алтайского края.

сутствие внятных стратегических ориентиров существенно затрудняет преодоление кризисных явлений в российской экономике, ее структурную перестройку и модернизацию, что не позволяет России выйти на траекторию устойчивого развития¹⁷.

Развитие муниципального стратегирования сдерживается и рядом факторов и противоречий, заложенных как в самом № 172-ФЗ, так и в действующем законодательстве в целом. Остановимся коротко на некоторых из них.

Муниципалитет обладает двумя видами ресурсов в качестве предпосылок стратегирования. Это полномочия органов местного самоуправления и бюджетная обеспеченность муниципалитета¹⁸.

По словам Н.В. Зубаревич, разработка стратегий в России «напоминает строительство воздушных замков или планы поворота сибирских рек. Пространство чрезвычайно инерционно, для формирования новых функций регионам требуется длительное время, а разовые инвестиции, даже масштабные, несущественно влияют на развитие, если они не дополняются устойчивым улучшением институтов». На взгляд автора, «главная стратегия пространственного развития состоит в модернизации институтов, именно институциональные барьеры тормозят развитие сильнее других факторов»¹⁹. Особенно это касается мелких муниципальных образований, где процесс стратегирования не имеет необходимой базы.

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 запланированных мероприятий по обозначенным векторам развития. В абсолютном же большинстве случаев объем запланированных мероприятий реализуется в пределах 5–18%. Исполнение заложенных в региональных стратегиях значений показателей/индикаторов социально-экономического развития ни в одном регионе не обеспечивается. Отклонения исполнения плановых значений показателей составляют от 32,8% в Камчатском крае до 87,9% в Тульской области. В муниципальных образованиях ситуация еще более критичная: до 80% существующих стратегических документов лежат «под сукном» и не являются для органов местного самоуправления руководством к действию²⁰.

Подобное положение объясняется в одних случаях низкой эффективностью деятельности органов исполнительной власти региональных субъектов, и особенно муниципальных образований, в других — низким

¹⁷ Законопроект о переносе сроков разработки документов стратегического планирования принят в первом чтении / URL: <http://www.komitet2-7.km.duma.gov.ru/site.xpr/052057124049055049055.html>.

¹⁸ См.: Колесников Ю.А. Финансово-правовое обеспечение передачи части государственных полномочий органам местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 18–21.

¹⁹ Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал НЭА. 2015. № 2. С. 226, 230.

²⁰ См.: Шестак О.И. Проблемы стратегического планирования в муниципальных образованиях на примере Хабаровска и Владивостока // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 120–121.

качеством документов стратегического планирования. Цели, прописанные в этих документах, зачастую не могут быть реализованы в принципе.

Основными факторами, обуславливающими трудности, а подчас и невозможность реализации поставленных целей, являются, во-первых, несоответствие запланированных мероприятий полномочиям органов муниципальной исполнительной власти.

Во-вторых, недостаток финансовых ресурсов, которые в условиях действующей системы межбюджетных отношений в своей значительной части зависимы от вышестоящих бюджетов.

Остановимся коротко на обоих выделенных факторах.

Известно, что институт правового регулирования предполагает, что органы власти имеют право делать только то, что им предписано. Это означает, что как процесс разработки документов стратегического планирования, так и последующая реализация принятых стратегий, стратегических планов и программ должны иметь под собой четкое правовое основание.

Могут ли органы власти заниматься разработкой и реализацией стратегических планов и тратить на это бюджетные деньги? Вопрос этот не праздный. В соответствии с № 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». Как видим, о стратегиях социально-экономического развития здесь нет ни слова. А потому разработка муниципальных стратегий в рамках Федерального закона № 131-ФЗ по сути была нарушением законодательства. Отсюда и настороженное отношение к ним со стороны надзорных органов (о чем было сказано выше).

Федеральный закон № 172-ФЗ принципиально изменил ситуацию, определив иерархию обязательных документов стратегического планирования. Пп. 1 п. 5 ст. 11 относит к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, стратегию социально-экономического развития муниципального образования. В ст. 6 установлено, что к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования причислены разработка, утверждение и реализация документов стратегического планирования по вопросам, касающимся полномочий органов местного самоуправления. Таким образом, в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ органы местного самоуправления получили возможность разработки стратегии социально-экономического развития в пределах установленных полномочий.

Казалось бы, вопрос решен. Однако, на самом деле, и в нынешнем правовом пространстве существует ряд проблем.

Так, положения Федерального закона № 172-ФЗ, касающиеся муниципального стратегирования, вступили в противоречие с Федеральным законом № 131-ФЗ. Однако никаких изменений во второй из выделенных законов в этой связи внесено не было. Таким образом, вопрос разработки стратегии социально-экономического развития по-прежнему остается за пределами муниципальных полномочий.

Анализ содержания стратегий 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 Федеральном законе № 131-ФЗ.

На примере Стратегического плана устойчивого развития города Хабаровска на период до 2020 г. и Стратегического плана развития города Владивостока на период до 2020 г. О.И. Шестак убедительно доказывает²¹, что, например, в случае Хабаровска для реализации четырех приоритетных целей развития города определено 35 задач, из которых только 9 хоть как-то коррелируют с компетенцией органов местного самоуправления. А, например, задача формирования торгово-транспортного логистического центра Дальнего Востока вообще не может быть реализована силами местного сообщества.

В результате спорным представляется и само включение в расходные полномочия местных бюджетов статей по финансированию подобных стратегических планов. Ведь в соответствии с п. 6 ст. 53 № 131-ФЗ «осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации».

Итак, в нормах Федерального закона № 131-ФЗ комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований прямо не отнесено к вопросам местного значения муниципальных образований. Вместе с тем, если рассматривать все вопросы местного значения, перечисленные в Законе в совокупности, то с определенной мерой условности можно утверждать, что комплексное социально-экономическое развитие соответствующей территории является первейшей заботой и ответственностью муниципальных властей. Очевидным является и то, что обеспечить подобное комплексное развитие в условиях самостоятельно проводимой локальной политики невозможно без наличия четкого плана, определяющего цели и стратегию развития муниципального образования, а также систему механизмов их достижения. Именно этим, по всей видимости, и руководствовались авторы Федерального закона № 172-ФЗ. Однако, как было показано, для предотвращения возможных противоречий необходимо принять ряд законодательных поправок.

Следует выделить и ряд противоречий, связанных с финансовым обеспечением муниципальных стратегий. Важнейшей предпосылкой реализации стратегии социально-экономического развития является ее ресурсное обеспечение, предполагающее согласование интересов власти, бизнеса, населения и некоммерческого сектора. Для участия органов власти в реализации таких стратегических планов (в т.ч. в финансировании совместных инвестиционных проектов) необходимы соответствующие правовые основания. Совместное финансирование стратегии (стратегического плана) субъектом Федерации и муниципалитетом требует соблюдения нормы федеральных законов

²¹ См.: Шестак О.И. Указ. соч. С. 120–125.

№ 131-ФЗ и № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — № 184-ФЗ). В соответствии с ними муниципалитет имеет право вкладывать бюджетные средства только в ту часть программы, которая соответствует вопросам местного значения (ст. 14–16 № 131-ФЗ). Субъект же Федерации имеет право вкладывать бюджетные средства только в ту часть программы, которая соответствует его полномочиям (ст. 26.3 № 184-ФЗ).

Во многих муниципальных стратегиях предусмотрена реализация инвестиционных проектов с участием бизнеса. А это опять же требует соответствующих муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере государственно-частного партнерства. Подобные правовые акты в большинстве случаев отсутствуют, что сдерживает распространение практики участия бизнеса в реализации инвестиционных проектов и в целом стратегий развития. Нередки случаи, когда местная власть сначала заставляет (административными методами) бизнес участвовать в таких проектах, а затем имущественные вопросы построенных объектов решает по собственному усмотрению²².

Отдельно следует сказать и о недоработках налоговых механизмов. Так, в условиях, когда остро стоит вопрос о стимулировании развития мелкого и среднего бизнеса, в т.ч. и в плане реализации принципов стратегирования, система предоставления налоговых льгот по региональным и местным налогам (исключение объектов налогообложения из налоговой базы, установление нулевых ставок на предпринимательские доходы, значительное сокращение величины налоговых ставок), установленных федеральными нормативными правовыми актами, не только приводит к сокращению доходной части региональных и местных бюджетов, но и подрывает саму возможность сколько-нибудь реального стратегического планирования. В этой связи крайне остро стоит вопрос о необходимости компенсации потерь муниципальным образованиям (так же как и субъектам Федерации) в связи с принятием решений по снижению налоговой нагрузки на малый бизнес.

Постоянные изменения в межбюджетных отношениях подрывают саму идею стратегирования. Даже в тех муниципалитетах, где осознают необходимость корректировки целевых установок стратегий с учетом местных условий, постоянное перекраивание налогового пирога, перераспределение налоговых поступлений подрывает самую идею стратегирования. Так, например, по мнению депутата Миасской городской Думы М. Попова, уменьшение с 20% до 15% НДФЛ, поступающего в местные бюджеты, привело к тому, что муниципалитет не досчитался 200 млн руб. «Постоянно идет перекраивание этого „пирога“, и средств остается все меньше. Поэтому стратегия остается стратегией, этим курсом нужно идти, а движемся очень мелкими шажками, что-то не можем выполнить по независящим от нас причинам. Финансирование понижают постоянно»²³.

²² См.: Шестак О.И. Указ соч. С. 131.

²³ Попов М. Игорь Войнов и Станислав Третьяков «встали спинами друг к другу» и работают на благо города. Центр стратегических исследований «Урал» / URL: <http://politik74.ru/intervyu/mixail-popov-%C2%ABigor-vojnov-i-stanislav-tretyakov-rabotayut-na-bлаго-goroda%C2%BB>.

Таким образом, многие из существующих на сегодняшний день документов муниципального стратегического планирования не имеют соответствующей четкой нормативно-правовой базы.

В целом на сегодняшний день подавляющая часть муниципальных стратегий социально-экономического развития содержит достаточно глубокий анализ текущего состояния и тенденций социально-экономического развития. Однако основная часть, предполагающая описание механизмов реализации, контроля и мониторинга реализации целевых установок стратегии, выглядит весьма лаконично. А ведь именно вторая часть является основной.

Подводя итог, можно утверждать, что принятый Федеральный закон № 172-ФЗ, которого ждали очень долго, до сих пор представляет собой не более чем ориентир в сфере становления института муниципального стратегирования. Очевидно, что необходима дальнейшая работа как в сфере разработки методологической базы стратегического планирования, так и в сфере его правового регулирования.

Кадровое обеспечение муниципального стратегирования

Включение муниципального звена в многоуровневую систему стратегического планирования требует соответствующего кадрового обеспечения.

Так, уже сейчас речь идет о необходимости формирования в составе администрации структурного подразделения (или временной рабочей группы), занятого разработкой концепции и непосредственно подчиненного главе администрации или (как минимум) его первому заместителю. Возложение этой работы в качестве «дополнительной» на структурные подразделения, занятые текущими задачами, как правило, не обеспечивает необходимого результата. Представляется важным и создание общественного координационного органа по разработке и реализации стратегии развития муниципального образования, учредителями которого, кроме местной администрации, могут быть предприятия города и их союзы, коммерческие структуры, банки, фонды экономического развития, профсоюзы, общественные организации, корпоративные организации ученых и экспертов, университеты и т.п. В составе общественного координационного органа организуются научные советы и группы по разработке отдельных разделов концепции. Головной его структурой может быть научный центр, высшее учебное заведение, проектная организация и т.п.

Как показывает мировой опыт, важной предпосылкой муниципального стратегирования является информирование населения о целях и задачах стратегического плана, необходимости и полезности его для каждого жителя, организация сбора и обсуждения предложений, поступающих от населения и различных местных сообществ. Жители должны сознавать, что разработка стратегии развития муниципального образования — их общее дело.

Реализация методов стратегического планирования на муниципальном уровне предполагает его демократизацию. Снижение неопределенности будущего в качестве важнейшей направленности стратегического

планирования достигается, в частности, путем обсуждения, прояснения, согласования действий заинтересованных участников развития определенной территории. Поэтому стратегический план может быть разработан только при многостороннем и конструктивном диалоге бизнеса, власти и общества (гражданских институтов).

С учетом этого, 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 (как российский, так и зарубежный), эффективность разрабатываемых местных (локальных) программ социально-экономического развития во многом связана с привлечением к этому процессу представителей бизнеса, общественных организаций и населения.

Разработка Стратегии — это не кабинетная работа. В ней должны быть задействованы все заинтересованные акторы, имеющие свои интересы и готовые обсуждать собственную позицию относительно направлений развития муниципального образования.

К подобным стратегическим акторам — «стейкхолдерам», заинтересованным и имеющим возможность реально влиять на развитие территории муниципального образования, относятся:

- администрация муниципальных образований;
- представители бизнеса, инвесторы, промышленные предприятия, малый бизнес;
- представители научной общественности, в т.ч. в сфере инновационного развития, разрабатывающие наукоемкую продукцию;
- малый инновационный бизнес;
- население муниципального образования, выражающее свои интересы как непосредственно, так и через органы общественного самоуправления, общественные организации.

Стратегическое планирование — это не просто разновидность управленческой деятельности, осуществляемой местной администрацией. Оно предполагает распределение функций (и ответственности) между стейкхолдерами — представительными и исполнительными органами, общественностью и бизнесом.

Переход к стратегическому планированию 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 данной территории, 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 интересы²⁴. 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 соответствующих документов 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 документа²⁵.

Характерно, что в данном отношении практика муниципального стратегического планирования в России пошла дальше, нежели это предусмотрено нормами Закона. Так, с трудом, но распространяются принципы общественного участия в разработке муниципальных программ. Многие местные проекты социально-экономического развития проходят процедуру публичного обсуждения, а затем официально принимаются городскими органами представительной власти. Сами стратегические документы, принимаемые муниципальными образованиями, становятся более четкими, продуманными, отвечающими реальным задачам, стоящим перед органами местного самоуправления. Как правило, стратегические цели поселений согласуются со стратегическими целями, которые прописаны в документах соответствующих субъектов.

Так, например, в Стратегии Владивостока отмечается необходимость достижения договоренности между социальными силами, предпосылкой которой является анализ объективно существующих групп интересов, а не просто программ партий.

Нельзя вывести вперед одну сферу без адекватного прогресса в остальных. Поэтому развитие муниципалитета зависит от возможности создания устойчивой общественной коалиции, включающей осознание неизбежности определенных компромиссов, уступок и компенсаций между слоями и группами, составляющими всех проживающих в городе и всех тех, от кого зависит развитие города, и находящихся за его пределами. Сложнейшая структура общества, огромная неравномерность развития, социальное неравенство обуславливают различие интересов социальных слоев, групп интересов²⁶.

²⁴ См.: *Sibille H., Ghezali T. Démocratiser l'économie, le marché a l'épreuve des citoyens*. P.: Grasset, 2010.

²⁵ 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.

²⁶ См.: Стратегия и стратегический план развития Владивостока до 2020 года / URL: <http://old.vlc.ru/economy/2011/strategy.pdf>. С. 20.

Разработка документов, связанных со стратегическим планированием, требует наличия соответствующих кадровых ресурсов. Эта проблема стоит перед всеми уровнями, задействованными в процесс стратегического планирования. Однако на муниципальном уровне она приобретает особую остроту по причине институциональной дефицитности муниципальных бюджетов в России.

Система стратегического планирования требует формирования механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с бизнесом и экспертным сообществом. Собственными силами многие муниципальные образования такую систему создать не могут, а обращаться к внешним консультантам и разработчикам, как правило, дорого и неэффективно. Известно, что ими предлагаются типовые решения, лишь отдаленно привязанные к местным условиям.

Не надо забывать и о том, что консалтинговых структур, профессионально занимающихся территориальным стратегическим планированием, в России единицы. И цены у них на разработку подобных документов исчисляются миллионами и десятками миллионов рублей. Учитывая то, что в ближайшее время спрос на продукцию подобных фирм возрастет, можно ожидать, что их стоимость существенно увеличится.

У многих муниципалитетов недостаточен и уровень компетентности в части разработки, корректировки и мониторинга документов стратегического планирования.

* * *

Важнейшими моментами, определяющими будущее стратегического планирования на муниципальном уровне, являются:

- обеспечение согласованности структуры и динамики бюджетных расходов регионов и муниципалитетов с целями государственной политики;
- формирование непротиворечивой правовой базы, обеспечивающей согласование полномочий местного самоуправления с задачами стратегического планирования;
- 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), способное объединить интересы и усилия всех заинтересованных субъектов (*stakeholders*) в реализации единого проекта.