

## ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ НА ПРИМЕРЕ ХАБАРОВСКА И ВЛАДИВОСТОКА

**Шестак О.И.\***

### Аннотация

*В центре внимания проблема несоответствия действующих документов муниципального стратегического планирования полномочиям органов местного самоуправления, которая представлена на примере выборочного анализа стратегических планов муниципальных образований Хабаровска и Владивостока. Источниками исследования являются стратегии и стратегические планы развития муниципальных образований России. Методы исследования – нормативно-правовой и структурно-функциональный анализ документов стратегического планирования муниципальных образований, а также действующих нормативно-правовых актов, регулирующих сферу государственного и муниципального управления и стратегического планирования. Отмечается, что под большинство действующих стратегических документов муниципальных образований России не подведены нормативно-правовые основания реализации, не предусмотрена система бюджетирования. Кроме того, в них имеют место структурно-функциональные нарушения (отсутствие взаимосвязи проблем, целей, задач, мероприятий и показателей/индикаторов их эффективности). Муниципальные стратегии и стратегические планы социально-экономического развития отличаются слабой взаимосвязью и координация заявленных мероприятий и проектов по времени их реализации, ресурсам и исполнителям и, в конечном счете, низкая исполнимость. Делается вывод, что для эффективного развития стратегического планирования в России необходимо решать вопросы его правового регулирования и методического обеспечения.*

**Ключевые слова:** стратегическое планирование; проблемы стратегического планирования; стратегический план развития; муниципальное образование; местное самоуправление; правовое регулирование; полномочия органов местного самоуправления; муниципальное право.

\* Шестак Ольга Игоревна – кандидат исторических наук, доцент кафедры экономики и менеджмента Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. Адрес: 690014, Владивосток, ул. Гоголя, д. 41. E-mail: olga.shestak@vvsu.ru

2014 год можно считать годом начала возрождения института стратегического планирования в Российской Федерации, которое ознаменовалось принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ. Стратегическое планирование как институт, определяющий вектор социально-экономического развития страны и ее отдельных территорий, сформировался в середине 1920-х гг. в ходе разработки первых пятилетних планов и окончательно оформился с учреждением Госплана СССР. С распадом СССР разработка стратегий, планов и программ развития в Российской Федерации не ушла в прошлое, однако стратегическое планирование, не имея нормативного правового регулирования, превратилось в хаотичную деятельность по разработке разноуровневых плановых и программных документов (федеральных, региональных, муниципальных), зачастую не взаимосвязанных, отличающихся друг от друга и качеством исполнения, и содержанием. Тем не менее к 2010 г. в Российской Федерации не осталось ни одного региона и муниципального образования с населением более 300 тыс. человек, который бы не имел стратегии (стратегического плана) социально-экономического развития.

Вопросы стратегического планирования социально-экономического развития территорий начиная с середины 1990-х гг. активно обсуждались в научной литературе. Однако основной массив авторских работ до сих пор носит лишь теоретический характер и строится на рассуждениях о теоретико-методологических основаниях стратегического планирования (Искендеров, 2009; Большаков, Мельников, 2010; Логинов, 2014; Мирзоева, 2015; и др.), большая часть которых не может быть применена на практике. В результате до настоящего времени так и не было выработано общепризнанных представлений о целях и принципах, содержании и процедурах стратегического планирования территориального развития, что в результате привело к огромному разнообразию региональных и муниципальных стратегических документов, слабо реализуемых на практике (Глигич-Золотарева, 2014, с. 85).

Рассуждая об особенностях стратегического планирования в муниципальных образованиях, авторы зачастую не видят принципиальной разницы между понятием «муниципальное образование» и «регион». Для них в обоих случаях это территория, имеющая определенную природно-географическую локализацию, совокупность человеческих, минерально-сырьевых и иных ресурсов, которые обуславливают комплекс возможных мероприятий и вектор социально-экономического развития на перспективу (Косенко, 2009; Радионов, 2011; Большаков, Григорьев, 2013; Чекудаев, Бушуева, Абарина, 2014; и др.). На наш взгляд, следует четко понимать, что и «регион», и «муниципальное образование» – это в первую очередь, территориально-административные единицы, где ключевым ресурсом управления развитием являются полномочия органов исполнительной власти и бюджетная обеспеченность, которые на уровнях региона и муниципального образования не идентичны, но именно они в конечном счете определяют исполнимость стратегических планов и программ.

Анализ региональных стратегических документов, проведенный автором, показал, что из утвержденных стратегий социально-экономического

развития регионов России (73 документа) лишь в 8,2% случаев документ реализуется в пределах 30% от запланированных мероприятий по обозначенным векторам развития; в остальных случаях объем запланированных мероприятий реализуется в пределах 5–18% от общего количества плановых мероприятий. Исполнение заложенных в региональных стратегиях значений показателей/индикаторов социально-экономического развития ни в одном регионе не обеспечивается. Отклонения исполнения плановых значений показателей составляют от 32,8% в Камчатском крае до 87,9% в Тульской области. Еще более критичная ситуация в муниципальных образованиях, где к тому же до 80% существующих стратегических документов лежат «под сукном» и не являются для органов местного самоуправления руководством к действию.

Эту ситуацию можно объяснить, с одной стороны, недостаточной эффективностью деятельности органов исполнительной власти региональных субъектов и муниципальных образований, с другой – низким качеством документов стратегического планирования, которые зачастую просто не могут быть реализованы по причине несоответствия запланированных мероприятий полномочиям органов исполнительной власти, что при планировании не было учтено разработчиками.

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

В соответствии с п. 1 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ) в целях решения *вопросов местного значения* органы местной власти обладают полномочиями по «принятию и организации выполнения *планов и программ комплексного социально-экономического развития* муниципального образования».

26 июня 2014 г. был принят Федеральный закон N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ), определивший иерархию обязательных документов стратегического планирования для субъектов всех уровней. В соответствии с пп. 1 п. 5 ст. 11 к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, была отнесена стратегия социально-экономического развития муниципального образования. В ст. 6 установлено, что к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования причислены разработка, утверждение и реализация документов стратегического планирования по вопросам, касающимся полномочий органов местного самоуправления. Таким образом, в соответствии с 172-ФЗ, органы местного самоуправления получили возможность разработки стратегии социально-

экономического развития в пределах установленных полномочий. Однако Закон 172-ФЗ вступил в противоречие с регулирующим законодательством, в частности с 131-ФЗ. Предложения по поправке в Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в связи с принятием 172-ФЗ Государственной Думой РФ на 31.03.2015 внесены не были. Таким образом, вопрос «Могут ли органы муниципальной власти разрабатывать стратегию социально-экономического развития, и не будет ли это выходом за пределы установленных полномочий?» так и остался открытым.

Допустим, что в понятие «планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования» входит и стратегия (стратегический план). Тогда, с учетом положений законов 131-ФЗ и 172-ФЗ, стратегия (стратегический план) социально-экономического развития муниципального образования должна быть направлена на решение *вопросов местного значения*, установленных для различных муниципальных образований в ст. 14–16 Закона 131-ФЗ. Однако анализ содержания большого количества стратегий (стратегических планов) социально-экономического развития (342 документа), принятых в разных муниципальных образованиях страны, показывает, что цели и задачи, которые в них формулируются, выходят далеко за рамки вопросов местного значения, установленных в ст. 14–16 Закона 131-ФЗ.

Рассмотрим проблему соотношения документов стратегического планирования с полномочиями органов местной власти на примере Стратегического плана устойчивого развития города Хабаровска на период до 2020 г. (утвержден решением Хабаровской городской Думы N 593 от 22.05.2012) и Стратегического плана развития города Владивостока на период до 2020 г. (утвержден решением Думы г. Владивостока N 728 от 08.07.2011).

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

Таблица 1

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

Цели и задачи второго и третьего уровней	Подведомственность		
	муниципальная власть	краевая власть	федеральная власть и межрегиональные соглашения
<b>1. Создание условий комфортного и безопасного проживания дальневосточников</b>			
Улучшение качества экологической среды	+		
Повышение доступности жилья	+		

Цели и задачи второго и третьего уровней	Подведомственность		
	муниципальная власть	краевая власть	федеральная власть и межрегиональные соглашения
Повышение качества здравоохранения	+	+	
Создание высокоэффективной системы высшего, среднего специального и школьного образования		+	+
Повышение качества жилищно-коммунального хозяйства	+		
Сохранение и развитие духовности			
Развитие социокультурного потенциала города			
Реформирование системы социальной защиты, снижение уровня бедности и создание системы адресной поддержки населения	+	+	
Развитие рынка труда и обеспечение роста занятости населения		+	+
Совершенствование муниципального управления посредством конкретизации полномочий и персонализации ответственности	+		
<b>2. Формирование торгово-транспортного логистического центра Дальнего Востока</b>			
Строительство ХАБ (крупнейшего транзитного международного аэропорта)			+
Строительство второй очереди моста через Амур		+	+
Завершение строительства автодороги «Чита–Находка»			+
Совместное с китайской провинцией Хэйлунцзян транспортное освоение островов Большой Уссурийский и Тарабаров	+	+	+
Завершение строительства газопровода «Сахалин–Хабаровск»		+	
Строительство нефтепровода «Сибирь – Дальний Восток»			+
Создание диспетчерских центров по видам транспорта			+
Создание единой дальневосточной логистической транспортной системы			+
Формирование системы консигнационных складов и оптовых баз регионального и федерального значения		+	+
Создание системы технического обслуживания транзитных видов транспорта			+
Развитие системы подготовки кадров-логистиков			+

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

*Источник:* Составлено автором.

Правовые основы полномочий органов местного самоуправления г. Хабаровска, на примере возможности реализации комплекса мероприятий в рамках подцели «Создание условий комфортного и безопасного проживания дальневосточников», приведены в таблице 2.

Таблица 2

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

Цели и задачи Стратегического плана развития города Хабаровска	Правовые основы
<i>Создание условий комфортного и безопасного проживания дальневосточников</i>	
1. Улучшение качества экологической среды	Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа (п. 11 ч. 1 ст. 16 Закона N 131-ФЗ)
2. Повышение доступности жилья	Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства (п. 6 ч. 1 ст. 16 Закона N 131-ФЗ)
3. Повышение качества здравоохранения	Организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов (п. 14 ч. 1 ст. 16 Закона N 131-ФЗ). Организация оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и пр. (Закон Хабаровского края от 29.12.2004 N 234 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других...»)
4. Создание высокоэффективной системы высшего, среднего специального и школьного образования	Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 13 ч. 1 ст. 16 Закона N 131-ФЗ)
5. Реформирование системы социальной защиты, снижение уровня бедности и создание системы адресной поддержки населения	В социальной сфере возможна только реализация социальной поддержки и обслуживания (п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ; Закон Хабаровского края от 29.12.2004 N 246 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по социальной поддержке и социальному обслуживанию отдельных категорий граждан»)
6. Совершенствование муниципального управления посредством конкретизации полномочий и персонификации ответственности	Совершенствование муниципального управления посредством конкретизации полномочий и персонификации ответственности (ст. 14 Федерального закона «Об основах муниципальной службы» от 08.01.1998 N 8-ФЗ)

**Источник:** Составлено автором.

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

- строительство ХАБа (крупнейшего транзитного международного аэропорта),
- строительство второй очереди моста через Амур,
- завершение строительства автодороги «Чита–Находка»,
- совместное с китайской провинцией Хэйлунцзян транспортное освоение островов Большой Уссурийский и Тарабаров,
- завершение строительства газопровода «Сахалин–Хабаровск»,
- строительство нефтепровода «Сибирь – Дальний Восток»,
- создание диспетчерских центров по видам транспорта,
- создание единой дальневосточной логистической транспортной системы,
- формирование системы консигнационных складов и оптовых баз регионального и федерального значения,
- создание системы технического обслуживания транзитных видов транспорта,
- развитие системы подготовки кадров-логистиков.

Стратегический план развития города Владивостока до 2020 года аналогичен по несоответствию целей и задач развития города полномочиям органов местного самоуправления (табл. 3).

Таблица 3

**Цели и задачи стратегического плана развития г. Владивостока на период до 2020 г. и их соответствие полномочиям разных уровней власти, установленных федеральным законодательством**

Цели и задачи второго и третьего уровней	Подведомственность		
	муниципальная власть	краевая власть	федеральная власть и межрегиональные соглашения
<i>1. Устойчивое социально-экономическое развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества и реализация мероприятий по обеспечению возможности проведения саммита стран в рамках форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС)», а также развитие этих направлений после 2012 г.</i>			
Строительство и реконструкция объектов, обеспечивающих возможность проведения крупных международных мероприятий, в том числе саммита АТЭС			+
Развитие гостиничного и туристического бизнеса			
Развитие транспортной инфраструктуры, а именно:			
<i>развитие аэропорта г. Владивосток</i>			+
<i>развитие автодорожной сети, а именно:</i>			
строительство мостового перехода на о. Русский через пролив Босфор Восточный			+
строительство автомобильной дороги «Аэропорт Кневичи – бухта Патрокл» с подъездами к мостовому переходу через пролив Босфор Восточный и мостовому переходу через бухту Золотой Рог			+

Цели и задачи второго и третьего уровней	Подведомственность		
	муници- пальная власть	краевая власть	федеральная власть и меж- региональные соглашения
строительство улично-дорожной сети о. Русский	+	+	+
строительство мостового перехода через бухту Золотой Рог на автомагистрали, связывающей федеральную автомобильную дорогу М-60 «Уссури» Хабаровск–Владивосток с о. Русский			+
реконструкция автомагистрали «Аэропорт Кневичи – ст. Санаторная – мостовой переход через бухту Золотой Рог»			+
<i>Морской фасад</i>	+	+	+
<i>Инженерная инфраструктура</i>	+	+	
<i>Объекты тепло- и энергоснабжения (комплекс мероприятий по развитию системы транспортировки энергии и обеспечения ее подачи к территориям, отводимым под строительство объектов для проведения мероприятий саммита АТЭС)</i>			+
<i>Развитие связи и телекоммуникаций</i>		+	+
Развитие коммунальной инфраструктуры	+		
Перебазирование соединений Минобороны России с территории, отводимой под гражданские нужды			+
<b>2. Группа целей развития Владивостока, связанная с повышением уровня и качества жизни людей</b>			
Приближение доходов населения к уровню выше «Новой Европы», Латинской Америки или до среднего по ЕС уровня к 2020 г.			
Увеличение рождаемости и заметного приближения в динамике роста средней продолжительности жизни к европейскому уровню			
Поворот в интеллектуальной миграции, прекращение «утечки мозгов» в европейскую часть России и за рубеж			
Укрепление каналов вертикальной мобильности в обществе, возможность перемещения в различные слои и группы власти, бизнеса и общества талантливых людей			
Ощутимое (населением) снижение социальной дифференциации доходов во всех группах и между группами, обеспечение личной безопасности (сокращение преступности и численности охранников), гарантированная защита прав и свобод			
Устойчивость прав собственности, защищенность малых инвесторов			
Наличие широких возможностей самореализации, благоприятный морально-психологический климат			
Формирование нового (предсказуемого) образа жизни для различных слоев населения, включая интеграцию трудовых мигрантов			

**Источник:** Составлено автором.

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

Отметим, что обозначенные на примере городов (городских округов) Хабаровск и Владивосток нормативные проблемы стратегического планирования на муниципальном уровне выявлены по всем проанализированным автором муниципальным образованиям (342 муниципальных образования).

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

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

Вместе с тем представляется возможным в некоторых случаях привести стратегии развития и стратегические планы российских городов в соответствие с действующим законодательством. Если согласиться, что главной целью стратегии социально-экономического развития (стратегического плана) является повышение качества жизни населения<sup>1</sup>, то главными ориентирами при разработке стратегии и тактики достижения данной цели должны стать показатели качества жизни. Международная статистика уровня (качества) жизни (ООН, 1978 г.) включает 12 основных групп показателей (Справочник... ООН, 1989):

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

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

Таблица 4

### Корреляция вопросов местного значения городских округов с показателями качества жизни населения

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

Показатели качества жизни	Федеральный закон N 131. Статья 16. Вопросы местного значения городского округа (№№)
Организация отдыха	13) организация отдыха детей в каникулярное время; 19) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурных и спортивных мероприятий городского округа; 20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения; 25) использование и охрана городских лесов, расположенных в границах городского округа; 30) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа
Социальное обеспечение	6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством; 21) опека и попечительство

*Источник:* Составлено автором.

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

Таким образом, цель стратегического документа социально-экономического развития – повышение качества жизни населения – соответствует компетенции органов местного самоуправления. Более того, для повышения качества жизни населения необходимо ставить задачу построения эффективной и структурированной системы местного самоуправления, показатели эффективности которой сегодня во многих муниципалитетах страны довольно низкие.

Стратегия (стратегический план) социально-экономического развития – это инструмент консолидации ресурсов территориальных сообществ, которая, в свою очередь, возможна только при согласовании интересов власти, бизнеса и некоммерческого сектора. Для участия органов власти в реализации таких стратегических планов необходимы соответствующие правовые основания, в том числе правовые основания для осуществления (включая финансирование) совместных проектов (включая инвестиционные).

Если речь идет о совместном финансировании стратегии (стратегического плана) субъектом Федерации и муниципалитетом, то должны соблюдаться нормы 131-ФЗ и Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – 184-ФЗ), а именно:

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

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

В случае если в стратегии (стратегическом плане) предусматриваются инвестиционные проекты с участием бизнеса, то такие проекты должны соответствовать федеральному законодательству, в том числе: Федеральному закону от 25.02.1999 N 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изменениями и дополнениями на 28.12.2013), Федеральному закону от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (в редакции федерального закона от 21.07.2014 N 265-ФЗ) и др.

Кроме того, для реализации таких проектов в муниципалитете должны быть приняты соответствующие муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие совместную инвестиционную деятельность органов местного самоуправления и бизнеса (правовые механизмы государственно-частного партнерства). Однако, проведенный автором анализ нормативно-правовой базы муниципальных образований Дальневосточного федерального округа, в которых приняты и реализуются стратегии (стратегические планы) социально-экономического развития, показывает, что таких правовых актов, как правило, нет. Это представляет большую проблему (и даже угрозу) для бизнеса, поскольку административными методами местная власть сначала заставляет бизнес участвовать в таких проектах, а затем имущественные вопросы построенных объектов решает по собственному усмотрению.

До недавнего времени система стратегического планирования в Российской Федерации, в особенности на уровне муниципальных образований, во многом носила характер модной трендовой деятельности. Документы разрабатывались без привязки к местным реалиям, к полномочиям органов местного самоуправления. Документ считался тем лучше, чем больше крупных знаковых проектов, в том числе инвестиционных, он содержал и направлений развития закладывал. Под существующие сегодня стратегические документы не подведены нормативно-правовые основания реализации, не предусмотрена система бюджетирования, не говоря уже о структурно-функциональных нарушениях (отсутствие взаимосвязи проблем, целей, задач, мероприятий и показателей/индикаторов их эффективности) внутри самих документов. Региональные и муниципальные стратегии (стратегические планы) показывают слабую взаимосвязь и координацию заявленных мероприятий и проектов по времени их реализации, ресурсам и исполнителям и в конечном счете низкую эффективность или и вовсе неисполнимость. Федеральный закон 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принят, однако до настоящего времени является «голым» законом, которому не сопутствуют проработанная методологическая база стратегического планирования и система иных правоустанавливающих и праворегулирующих нормативно-правовых актов. Представляется, что для эффективного развития стратегического планирования в России необходимо решать вопросы его правового регулирования.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Большаков С.Н., Мельников Д.А. О некоторых подходах к стратегическому планированию регионального развития // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2010. – № 3. – С. 17–23.
2. Большаков С.Н., Григорьев А.Н. Управление системой территориального развития: регионы и муниципалитеты // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – № 1 (4). – С. 012–016.
3. Глигич-Золотарева М.В. Старые проблемы и новые подходы к стратегическому планированию в России // Федерализм. – 2014. – № 3. – С. 83–94.
4. Искендеров А.Р. Методологические подходы к стратегическому планированию // Международный научный журнал. – 2009. – № 2. – С. 49–53.
5. Косенко О.Ю. Теоретико-методологические подходы к стратегическому планированию социально-экономического развития малых городов России // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2009. – № 4. – С. 64–67.
6. Логинов Д.А. Учет рисков в стратегическом планировании социально-экономического развития регионов // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2014. – № 8 (32). – С. 111–115.
7. Мирзоева С.М. Современные подходы к стратегическому планированию экономического развития регионов России // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 2 (55). – С. 55–57.
8. Радионов С.И. Основные подходы к стратегическому планированию устойчивого развития муниципального образования // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – № 4. – С. 113–116.
9. Справочник по социальным показателям: методологические исследования. ООН. Серия F. № 49. Нью-Йорк, 1989. – 243 с.
10. Чекудаев К.В., Бушуева Т.С., Абарина Е.В. Этапы и подходы к стратегическому планированию муниципальных образований // Экономика. Инновации. Управление качеством. – 2014. – № 4 (9). – С. 142–143.

## ПРИМЕЧАНИЕ

- <sup>1</sup> В различных филологических вариациях цель (миссия) «повышение качества жизни населения», прописана в Российской Федерации во всех региональных и муниципальных стратегических документах.

# PROBLEMS OF STRATEGIC PLANNING IN MUNICIPALITIES BY THE EXAMPLE OF KHABAROVSK AND VLADIVOSTOK

**Shestak Olga I.**

PhD (History), Associated Professor of Economy and Management Department,  
Vladivostok State University of Economics and Service.

Address: 41 Gogolya Str., 690014 Vladivostok, Russian Federation.

E-mail: olga.shestak@vvsu.ru

## Abstract

The article focuses on the problem of discrepancy of the current working documents of municipal strategic planning to the powers of bodies of local self-government, and presents it on the example of a selective analysis of the strategic plans of Khabarovsk and Vladivostok municipal formations. The sources of research are the strategy and strategic plans of development of municipalities in Russia. The methods of research are a legal and structurally functional analysis of the documents of strategic planning of municipalities and also the current legal acts regulating the sphere of state and municipal management and strategic planning. It marks, that the majority of the strategic documents of municipalities of Russia have no legal bases for their realization; the budgeting system is not stipulated, besides they have structurally functional infringements (absence of interrelation of problems, purposes, tasks, measures and indicators of their efficiency). The municipal strategy and the strategic plans of socio-economic development show a weak interconnection and coordination of the declared measures and projects in the time of their realization, resources and executors, which, in the long run, brings about their low execution. The author infers that inefficiency and impossibility of the realization of strategy and strategic plans of development of municipalities depend on discrepancy of the documents to the powers of bodies of local self-government. The local authority does not operate the realization of the strategic documents. The conclusion is made, that for an effective development of strategic planning in Russia, it is necessary to decide questions of its legal regulation and methodical maintenance.

**Keywords:** strategic planning; problems of strategic planning; strategic plan of development; municipality; local self-government; legal regulation; municipal strategic planning; strategy of socio-economic development; local self-governance; powers of bodies of local self-government; municipal law.

**Citation:** Shestak, O.I. (2015). Problemy strategicheskogo planirovaniya v munitsipal'nykh obrazovaniyakh na primere Khabarovska i Vladivostoka [Problems of Strategic Planning in Municipalities by the Example of Khabarovsk and Vladivostok]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 119–134 (in Russian).

## REFERENCES

1. Bolshakov, S.N. & Melnikov, D.A. (2010). O nekotorykh podkhodakh k strategicheskomu planirovaniyu regionalnogo razvitiya [About Some Approaches to Strategic Planning of Regional Development]. *Regionalnye problemy preobrazovaniya ekonomiki*, n. 3, pp. 17–23.

2. Bolshakov, S.N. & Grigoriev, A.N. (2013). Upravlenie sistemoy territorial'nogo razvitiya: regiony i munitsipalitety [Managing the Territorial Development System: Regions and Municipalities]. Munitsipalitet: ekonomiki i upravlenie, vol. 1, n. 4, pp. 012–016.
3. Gligich-Zolotareva, M.V. (2014). Starye problemy i novye podkhody k strategicheskemu planirovaniyu v Rossii [Old Problems and New Approaches to Strategic Planning in Russia]. Federalizm, n. 3, pp. 83–94.
4. Iskenderov, A.R. (2009). Metodologicheskie podkhody k strategicheskemu planirovaniyu [The Methodological Approaches to Strategic Planning]. Mezhdunarodnyi nauchnyi zhurnal, n. 2, pp. 49–53.
5. Kosenko, O.Yu. (2009). Teoretiko-metodologicheskie podkhody k strategicheskemu planirovaniyu social'no-ekonomicheskogo razvitiya mal'nykh gorodov Rossii [The Methodological Approaches to Strategic Planning of Socio-economic Development of Small Cities of Russia]. Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika, n. 4, pp. 64–67.
6. Loginov, D.A. (2014). Uchet riskov v strategicheskoy planirovaniyu social'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov [Consideration of risks in strategic planning socio-economic development of regions]. Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya, vol. 8, n. 32, pp. 111–115.
7. Mirzoeva, S.M. (2015). Sovremennyye podkhody k strategicheskemu planirovaniyu ekonomicheskogo razvitiya regionov Rossii [Modern Approaches to Strategic Planning of Economic Development of Russian Regions]. Ekonomika i predprinimatel'stvo, vol. 2, n. 55, pp. 55–57.
8. Radionov, S.I. (2011). Osnovnyye podkhody k strategicheskemu planirovaniyu ustoychivogo razvitiya munitsipal'nogo obrazovaniya [The Basic Approaches to Strategic Planning of Stable Development of Municipality]. Aktualnye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk, n. 4, pp. 113–116.
9. Spravochnik po sotsial'nym pokazatelyam: metodologicheskie issledovaniya [The Directory on Social Parameters: Methodological Researches]. OON, Seriya F, n. 49. New-York, 1989. 243 p.
10. Chekudaev, K.V., Bushueva, T.S. & Abarina E.V. (2014). Etapy i podkhody k strategicheskemu planirovaniyu munitsipal'nykh obrazovaniy [The Stages and Approaches to Strategic Planning for Municipalities]. Ekonomika. Innovatsii. Upravlenie kachestvom, vol. 4, n. 9, pp. 142–143.