

DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2022.1.3>UDC 332.146.2+338.222  
LBC 65.042Submitted: 03.01.2022  
Accepted: 07.02.2022

**DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
IN THE AGENDA OF THE DECADE  
(NOTES FROM THE 19<sup>th</sup> STRATEGIC PLANNING LEADERS FORUM)**

**Evgeniy M. Buchwald**

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

**Olga N. Valentik**

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

**Abstract.** Despite many unfavourable conditions, in October 2021 it became possible to hold the next scheduled the 19<sup>th</sup> Strategic Planning Leaders Forum in Saint Petersburg in person and in full scale. In 2021, the key topic of the forum was “Strategic Planning Leaders Forum of the Regions and Cities of Russia: Reality 2020 and Agenda for the Next Decade”. Although the theory, methodology and practice of strategic planning remain the key object of discussions at the forum invariably (for almost 20 years), the approaches for the analysis of this topic at the forum do not remain unchanged. Strictly speaking, two stages can be distinguished here: before the adoption of Federal Law No. 172 on strategic planning (2014) and the entire subsequent period. At the first stage, the provisions which we would like to see in the law on strategic planning were mainly discussed. At the second stage, issues of implementation of this law, ways to ensure the relationship of strategic planning documents and the capacity of its “power vertical” moved into the spotlight. However, it was impossible not to notice that already at the 2019 forum, many key issues of methodology and practice of strategic planning began to be postponed. This shift was even more typical for the full-time part of the 2021 forum. The discussion mainly focused on issues of a private nature, i.e. issues that are no less important, but still clearly do not take into account the fullness of the problems of strategic planning practice in the conditions of growing uncertainty, especially in the context of the “agenda” of the coming decade. Frankly speaking, in many positions this “agenda” was not particularly clarified at the forum, which is naturally related to the specifics of the social and economic situation in the country at the turn of 2020-2021. One of the issues which fully integrated the analysis of the existing situation with a view of its further prospects was Russian local self-government.

**Key words:** local self-government, strategic planning, municipal strategizing, institutional and economic foundations of local self-government, regulatory and legal regulation.

**Citation.** Buchwald E.M., Valentik O.N., 2022. Development of Local Self-Government in the Agenda of the Decade (Notes from the 19<sup>th</sup> Strategic Planning Leaders Forum). *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 10, no. 1, pp. 27-38. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2022.1.3>

УДК 332.146.2+338.222  
ББК 65.042Дата поступления статьи: 03.01.2022  
Дата принятия статьи: 07.02.2022

**РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В ПОВЕСТКЕ ДНЯ ДЕСЯТИЛЕТИЯ  
(ЗАМЕТКИ С XIX ФОРУМА ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ)**

**Евгений Моисеевич Бухвальд**

Институт экономики РАН, г. Москва, Российская Федерация

**Ольга Николаевна Валентик**

Институт экономики РАН, г. Москва, Российская Федерация

© Бухвальд Е.М., Валентик О.Н., 2022

**Аннотация.** Несмотря на многие неблагоприятные условия, в октябре 2021 г. удалось очно и полномасштабно провести в г. Санкт-Петербурге XIX Общероссийский форум по стратегическому планированию. В 2021 г. ключевая тема форума – «Стратегическое планирование в регионах и городах России: реальность 2020 и повестка десятилетия». Хотя центральными объектами обсуждений на форуме неизменно (практически 20 лет) остаются теория, методология и практика стратегического планирования, сами походы к рассмотрению этой темы нельзя назвать неизменными. Строго говоря, здесь можно выделить два этапа: до принятия ФЗ № 172 о стратегическом планировании (2014 г.) и весь последующий период. На первом этапе преимущественно обсуждалось то, что хотелось бы видеть в законе о стратегическом планировании. На втором этапе в центр внимания переместились вопросы реализации данного закона, пути обеспечения взаимосвязи документов стратегического планирования и дееспособности его «вертикали». Однако нельзя было не заметить, что уже на форуме 2019 г. многие ключевые вопросы методологии и практики стратегического планирования начали отодвигаться на более дальний план. Еще очевиднее этот сдвиг стал для очной части форума 2021 года. В преимущественной мере обсуждение шло вокруг вопросов относительно частного характера, отнюдь не менее важных, но все же явно не охватывающих полноту проблем практики стратегического планирования в условиях растущей неопределенности, тем более в контексте «повестки дня» предстоящего десятилетия. Скажем откровенно, по многим позициям эта «повестка дня» на форуме достаточно конкретно не прояснилась. Это закономерно связано со спецификой социально-экономической ситуации в стране на рубеже 2020–2021 годов. Одним из вопросов, по которым в ходе обсуждений все же удалось интегрировать анализ имеющейся ситуации с видением ее долговременных перспектив, стала проблематика российского местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, стратегическое планирование, муниципальное стратегирование, институциональные и экономические основы местного самоуправления, нормативно-правовое регулирование.

**Цитирование.** Бухвальд Е. М., Валентик О. Н., 2022. Развитие местного самоуправления в повестке дня десятилетия (заметки с XIX форума по стратегическому планированию) // Региональная экономика. Юг России. Т. 10, № 1. С. 27–38. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2022.1.3>

### **Постановка проблемы**

Принятие в начале 2000-х гг. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Федеральный закон № 131 ... , 2003] и последующий «старт» муниципальной реформы давали надежду, может быть, не на быстрое, но все же на последовательное выправление ситуации с деятельностью местного самоуправления в стране. Однако при наличии некоторых позитивных результатов начатая на основе ФЗ № 131 муниципальная реформа так и не смогла решить основной круг проблем, связанных с обеспечением устойчивого функционирования институтов российского местного самоуправления и их полноценного вклада в достижение приоритетов хозяйственного и социального развития страны и ее регионов. Многие положения реформы в последующие годы были скорректированы на законодательном уровне (например, возврат возможности организации внутригородских муниципальных образований в городах с «нефедеральным» статусом; введение института «муниципальных округов»). Другие перегибы реформы стали выправляться преимущественно «явочным порядком» (объединение поселенческих муниципалитетов, в том числе и путем их вхождения в округа, за счет чего

число поселений со старта реформы сократилось примерно на 4 тысячи).

Новый период надежд на коренные позитивные изменения в российском местном самоуправлении обозначился в связи с утверждением идеи перехода к практике стратегического планирования, в том числе и в муниципальном звене управления. Однако ситуация с муниципальным стратегированием складывалась непросто. Изначально такое адресовалось только муниципальным районам и городским округам, но затем подобное ограничение было снято. Это не означает, что сейчас все муниципальные образования действуют в условиях равной готовности и равной обеспеченности всеми ресурсами для осуществления такого стратегирования. Формально в настоящее время муниципальное звено управления активно подключается к практике стратегического планирования, на деле же в этом процессе очень заметны элементы формального, описательного подхода. Однако, как отмечалось на форуме, даже при этом работа по подготовке и реализации муниципальных документов стратегического планирования должна быть оценена позитивно, так как она помогает соответствующим звеньям управления глубже, масштабнее осознать проблемы социально-экономического развития своих территорий и выявить возможные пути их решения. Можно утверждать,

что в предстоящей перспективе только активное заинтересованное включение российских муниципалитетов в практику стратегического планирования на базе наличия у них достаточных экономических и иных ресурсов сможет поднять российское местное самоуправление на уровень развития, отвечающий требованиям со стороны современного государства, институтов гражданского общества и населения. Очевидно, что форум по стратегическому планированию также не мог пройти мимо данного круга проблем.

**Российские муниципалитеты:  
преодолевать просчеты,  
развивать перспективное?**

Еще в начале 2020 г. Президент РФ выступил с инициативой подготовки новых «Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – «Основы...») [Заседание Совета по развитию ... , 2020]. Все дискуссии на форуме, так или иначе касавшиеся проблем местного самоуправления, неизменно обращались к тому, что необходимо отразить в этих «Основах...». Это важно в связи с тем, что документ должен стать надежным фундаментом для решения давно назревших проблем обновления муниципальной России. Но, как отметил на форуме А.Н. Диденко – Председатель Комитета Государственной думы РФ по региональной политике и местному самоуправлению, в силу объективных причин (которые, однако, не были названы) срок подготовки новых «Основ...» перенесен с октября 2021 г. на лето 2022 года.

Тем не менее этот документ остается крайне востребованным. Необходимо, как отметил А.Н. Диденко, в максимальной мере гармонизировать положения новых «Основ...» со всеми конституционными новациями, затрагивающими вопросы управления как федерального, так и регионального и местного характера. Было также подчеркнуто, что на данном этапе работы над «Основами...» необходимо, прежде всего, определиться с тем, какова вообще «целевая модель» российского местного самоуправления; какой должна быть эта модель, чтобы она не только эффективно функционировала, но и получила доверие и поддержку населения.

Соответствие конституционным новациям 2020 г., их развитие и конкретизация применительно к позиционированию местного самоуправления в системе единой публичной власти – глав-

ное, но далеко не единственное требование к новым «Основам...». В числе ключевых положений, по которым можно будет судить о практической значимости новых «Основ...», указывалось на следующее: институциональные преобразования муниципальной организации в стране; акцент на стабилизацию финансово-экономической базы местного самоуправления с утверждением тренда «саморазвития» российских муниципалитетов; сохранение в местном самоуправлении баланса признаков публичной власти и гражданского общества. Это и вопрос о роли муниципального звена управления в достижении приоритетов регулирования пространственной структуры российской экономики, определенных соответствующим документом стратегического планирования [Распоряжение Правительства РФ № 207-р ... , 2019]. Среди участников форума отчетливо доминировала позиция относительно того, что все проблемы российского местного самоуправления могут получить адекватное решение только на основе интеграции муниципально-го звена управления в российскую практику стратегического планирования.

Обобщая, можно сделать вывод о том, что в центре внимания на форуме 2021 г. были следующие вопросы, касающиеся проблем и перспектив российского местного самоуправления. Во-первых, это проблемы развития институтов российского местного самоуправления в контексте конституционных новаций, а также с учетом результатов и даже возможных дальнейших шагов муниципальной реформы в Российской Федерации. Во-вторых, это основные условия и пути активного включения муниципального звена управления в практику стратегического планирования. В-третьих, особо обозначился круг вопросов, связанных с ролью муниципалитетов в создании агломерационных образований и необходимых для них систем управления на основе завершения работы над соответствующим законопроектом [Проект Федерального закона «О городских агломерациях ... , 2020].

Названный круг вопросов обсуждался на Круглых столах «Местное самоуправление:вилки развития» и «Агломерации, метрополии и макрорегионы: новые вызовы пространственного развития и поиск баланса стратегирования». На этих сессиях была представлена позиция таких влиятельных организаций, как Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления, Общероссийский конгресс муниципальных образований, Союз российских городов и др.

Столь же активное участие в обсуждении проблем и перспектив российского местного самоуправления приняли деятели органов местного самоуправления разного уровня; представители экспертного и научного сообщества Российской Федерации.

Значимость глубокого научно-экспертного обсуждения данного круга вопросов трудно переоценить. Местное самоуправление по-прежнему действует в качестве главной формы организации местных сообществ, выступает исходной основой построения единой системы народовластия. Муниципальное управление было и остается наиболее востребованной «точкой» общения населения и властных структур; именно по действиям органов местного самоуправления население чаще всего судит по тому, как работают органы государственной (публичной) власти и управления в стране в целом. Правда, как полагают сами представители муниципального сообщества, при этом обозначалась и оборотная сторона медали, а именно проявления определенной индифферентности населения к работе органов местного самоуправления; ограниченность ситуаций, когда население активно выступает с теми или иными инициативами и конкретными предложениями по улучшению работы этих органов.

В ходе обсуждений четко обозначился тот факт, что поиск решения проблем, стоящих сегодня перед российским самоуправлением, уже не может быть чередой проб и ошибок, во многом характерной для предшествующих десятилетий, а должен опираться на критическое, конструктивное восприятие результатов уже пройденных этапов данного пути. В связи с этим для участников обсуждений было важно осветить вопрос о том, насколько применим и востребован в современных условиях накопленный за последние десятилетия российский опыт организации и осуществления местного самоуправления. Как отмечали выступавшие на форуме, формулируя задачи на будущее, нельзя сбрасывать со счетов то, что страна уже фактически 20 лет находится в состоянии перманентной муниципальной реформы.

Опыт этой реформы сегодня нуждается в серьезном осмыслении. При этом следует предположить, что любые преобразования, даже с элементами негатива, всегда конструктивны. В этом смысле на форуме отмечалась необходимость определиться с тем, насколько полезен опыт муниципальной реформы и может ли он быть практически использован в среднесрочной и даже

долгосрочной перспективе преобразований в сфере российского местного самоуправления. Однако нельзя не заметить, что обращения участников форума к проблемам муниципальной реформы часто носили излишне общий характер, вне попыток тщательно проанализировать ее позитивные и негативные результаты. Конечно, при таком подходе трудно конструктивно проецировать опыт прошлого на решение задач будущих периодов. Отсюда возникает вопрос, который, правда, так и не нашел исчерпывающего ответа в ходе обсуждений на форуме. Извлекли ли мы все уроки из проблемных итогов прежней муниципальной реформы, обусловленных, прежде всего, изначально недостаточной проработкой ее институциональных и иных слагаемых или эти уроки еще предстоит в полной мере проанализировать.

Реформа, как известно, «стартовала» после принятия ФЗ № 131 [Федеральный закон № 131 ... , 2003], но до настоящего времени ее завершение и достижение поставленных перед ней задач нигде официально не констатировалось. Впрочем, при всем желании говорить о достижении или недостижении целей данной реформы довольно сложно, так как эти цели в конкретном проверяемом виде обозначены так и не были. Как следствие, участниками форума подчеркивалось, что при планировании и практическом осуществлении преобразований в сфере местного самоуправления необходимо значительно усовершенствовать элемент целеполагания, которое должно основываться на экономически и социально зрелых мотивациях, тем более если это касается дальнейших шагов муниципальной реформы и ее ориентации на удовлетворение наиболее насущных нужд населения страны.

Так, в ходе реформы 1990-х гг. целью во многом было определено стремление «приблизить местное самоуправление к населению» за счет создания более 20 тыс. поселенческих муниципалитетов. Но эта цель, как показал опыт, явно оказалась надуманной, лишеной реальных посылок. Многие из вновь созданных муниципалитетов на деле оказались экономически нежизнеспособны и впоследствии были упразднены. Всего с момента полной реализации реформы исчезло, как было отмечено выше, более 4 тыс. муниципальных образований, прежде всего сельских поселений. Уже есть ряд субъектов Федерации, где поселенческий уровень муниципалитетов ликвидирован полностью, например, это Московская, Калининградская, Магаданская, Сахалинская области. Но в большинстве регионов

страны этот вид муниципальных образований пока сохраняется, хотя и с устойчивым трендом их укрупнения.

Высказывалось мнение, что в настоящее время объективное целеполагание может быть задано, прежде всего, качественными характеристиками функционирования системы местного самоуправления. В числе этих характеристик участниками форума назывались такие признаки, как финансово-бюджетная самодостаточность; экономическая возможность саморазвития и осуществления не картинного, а конструктивного стратегирования; активное использование механизмов муниципально-частного партнерства и межмуниципального сотрудничества и, конечно, безусловно, позитивное, заинтересованное восприятие муниципального управления со стороны населения. Раскрытие этих трендов развития российского местного самоуправления виделось как наиболее четкое адресное пожелание участников форума в отношении как названных выше «Основ...» так и, конечно, в целом совершенствования законодательства по общим принципам организации местного самоуправления в РФ.

В связи с этим еще одной доминантой обсуждений на форуме оказалась необходимость в полной мере конкретизировать то практическое воздействие на систему местного самоуправления в стране, которое стало результатом целого ряда конституционных новаций 2020 года. Участники форума давали им, как нам показалось, несколько двойственную оценку. Формально признавая значимость и масштабность этих новаций, участники форума кулуарно и даже в явном виде отмечали, что эти новации, возможно, существенно важны в долговременном плане, но пока не имеют прямой связи с наиболее острыми текущими проблемами российского местного самоуправления, не обнаруживают четкого указания на пути их решения.

Как отмечали участники форума, в настоящее время особое значение, в том числе и в чисто практическом смысле, имеет определение того, что, согласно дополнениям в Конституцию РФ, конкретно означает для системы местного самоуправления ее интеграция в единый институт публичной власти. И до, и после принятия конституционных новаций 2020 г. появилось немало комментариев относительно того, что эти новации, по сути, завершают процесс огосударствления местного самоуправления, лишают местные власти возможности и желания действовать са-

мостоятельно, без оглядки на вышестоящие органы государственной власти. В целом на форуме явно не получило поддержки мнение о том, что конституционные новации 2020 г. (в той части, в какой они адресованы сфере местного самоуправления) видятся не иначе как усиление государственного регулирования и контроля над системой муниципального управления. Доминировала убежденность в том, что для объективной оценки таких новаций нужно определенное время и достаточный опыт работы муниципалитетов в новых условиях.

Участники форума отмечали, что включение местного самоуправления в единый институт публичной власти означает два равно сбалансированных начала. Одно из них – усиление ответственности государства – в лице Федерации и ее субъектов – за устойчивое функционирование всей системы местного самоуправления. Эта ответственность должна быть нацелена на то, чтобы освободить органы местного самоуправления от избыточных функций, дать ему возможность сосредоточиться на обеспечении населения кругом наиболее насущных экономических и социальных благ и, главное, в полной мере выполнять роль связующего звена между общегосударственными приоритетами (целями) развития страны и населением. Второе – усиление ответственности самого местного самоуправления за исполнение им общезначимых функций (полномочий) – как по вопросам местного значения, так и делегированных ему отдельных государственных полномочий.

Характерно, что оба названных начала, хотя и с «разных концов», в итоге как бы концентрировались на вопросе о формировании адекватной финансово-бюджетной базы деятельности органов местного самоуправления. В этом просматривается фактор «солидарной» ответственности Федерации и ее субъектов за формирование условий, позволяющих органам местного самоуправления осуществлять возложенные на них полномочия. Но здесь видна и «оборотная сторона» – необходимость для муниципалитетов не культивировать бесконечно иждивенческие настроения, а самостоятельно укреплять свою финансово-бюджетную базу. Ухудшение положения местных бюджетов за время проведения муниципальной реформы (строго вопреки ее исходным установкам) стало уже «притчей во языцех», которая повторялась и повторяется на всех форумах и иных подобных мероприятиях. Основания для этого са-

мые очевидные. По данным Института экономики роста им. П.А. Столыпина, по сравнению с до-реформенным периодом 2000–2002 гг. для местных бюджетов в ВВП России упала с 6,4–6,5 до 3,5–3,9 % (2018–2019 гг.). При этом доля трансфертных поступлений в доходной части местных бюджетов (включая субвенции) возросла с 28 до 66 % [МСП/Постковид ... , 2021].

Однако на фоне этих достаточно традиционных постановок выявились и некоторые новые тенденции. Их суть в том, что, судя по всему, представители муниципального сообщества более уже не возлагают особых надежд на решение своих финансово-бюджетных проблем через дополнительные налоговые и неналоговые поступления в местные бюджеты за счет межуровневого перераспределения доходов бюджетной системы страны. Этого, полагают они, уже не дожидаться. Другими словами, сейчас практически никто серьезно не верит в возможность стабилизации местных финансов за счет передачи в местные бюджеты дополнительных налогов, налоговых долей и/или дополнительных трансфертов из вышестоящих бюджетов. В этом отношении в ходе выступлений рисовались такие возможные альтернативы, как активизация работы муниципалитетов по укреплению собственной налоговой базы, а именно: меры по развитию системы платных муниципальных услуг населению и бизнесу; по поддержке предпринимательских структур; по усилению роли программно-проектных форм финансирования муниципалитетов; по более широкому использованию механизмов муниципально-частного партнерства. В ходе обсуждений выявилась необходимость функционирования местного самоуправления как триединого начала: как института публичной власти, как института гражданского общества и как хозяйствующего субъекта (в лице специализированных муниципальных организаций).

Отсюда для улучшения финансовой ситуации в сфере местного самоуправления предлагалось два возможных решения. Одно – чисто административное и достаточно проблемное – состоит в том, чтобы несколько облегчить бремя местных бюджетов через объединительные процессы муниципалитетов, в том числе на уровне округов. Второе – преимущественно экономическое – видится через усиление работы муниципалитетов по активизации хозяйственной деятельности, включая дополнительную работу по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства (далее – МСП).

Стоит отметить, что к настоящему времени написаны десятки, а может, сотни работ, в которых убедительно доказывается, что действующая налогово-бюджетная практика не стимулирует субъекты Федерации и тем более муниципальные образования к активной работе по развитию и поддержке локального МСП. Однако сейчас ситуация несколько изменилась. В условиях COVID-19 такая работа как бы приобрела вынужденный характер, поскольку в противном случае пандемия грозила уничтожить важный блок экономической активности многих территорий. В этом смысле, как продемонстрировали выступления на форуме, был извлечен урок относительно того, что при желании задачи поддержки МСП на местах вполне решаемы даже в условиях жесткой ограниченности ресурсов за счет умелого распоряжения ими и при тесном взаимодействии местных администраций с представителями предпринимательского сообщества. Также предлагалось создать в местных бюджетах фонды развития в размере 10–15 % собственных доходов этих бюджетов, что позволит муниципалитетам не только финансировать свои планы развития, но и осуществлять практику софинансирования в рамках участия в различных программах и проектах как федерального, так и регионального уровня.

### **Муниципалитеты России: как найти свое место в системе стратегического планирования**

Одной из особенностей рассмотрения на форуме вопросов развития российского местного самоуправления стало обсуждение и принятие соответствующих рекомендаций [О рекомендациях Комитета Государственной думы ... , 2021]. Последние обращены к федеральным и региональным органам представительной и исполнительной власти; Счетной палате РФ; Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления; Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, Союзу российских городов, Ассоциации малых и средних городов России и др. Принятие подобного рода документа – важная деталь, далеко не всегда присущая проведению тех или иных мероприятий на форуме, но зато придающая его работе четко выраженную практическую направленность.

Рекомендации представляют собой чрезвычайно содержательный документ, для подробно-

го комментирования которого необходима даже не одна, а несколько специальных статей. Отметим только то, что рекомендации, как высокопрофессиональный документ, рассматривают преимущественно вопросы институционально-правового характера, причем настолько сложные и «тонкие», что в ходе обсуждений на форуме многие из них практически не затрагивались. Скорее всего, авторы рекомендаций решили подкрепить «силу» очень важного документа еще и тем, что он был одобрен на форуме по стратегическому планированию. Однако несколько позиций рекомендаций представляются нам достаточно важными для того, чтобы их следовало включить в анализ итогов форума, касающихся проблематики местного самоуправления, в том числе в контексте того, что определяет полноценное участие институтов местного самоуправления в практике стратегического планирования.

Как уже было отмечено выше, общее согласие участников форума сложилось относительно того, что все позитивные изменения в сфере российского местного самоуправления реализуемы лишь при условии полномасштабного, неформального включения муниципального звена управления в практику стратегического планирования. При этом проведенные обсуждения показали, что участие местного самоуправления в практике стратегического планирования имеет две равнозначные стороны.

С одной стороны, система местного самоуправления выступает как объект стратегического планирования и регулирования со стороны государства – как с федерального, так и с регионального уровня. Наверное, нет слов, чтобы в полной мере описать заявленное на форуме желание представителей муниципального сообщества видеть государственную политику в отношении местного самоуправления не конъюнктурной, а долговременно предопределенной, сбалансированной по полномочиям и ресурсам их осуществления. В настоящее время вопрос о возможности перейти к стратегированию государственной политики в сфере местного самоуправления, как правило, связывается с подготовкой названных выше «Основ...» государственной политики в этой сфере. При этом важно, чтобы «Основы...» не только четко разграничивали «зоны ответственности» по делам местного самоуправления между федеральным центром и субъектами Федерации, но и указывали на те документы стратегического планирования, которые на каждом уровне управления определяли бы то, что может и должно быть

сделано для устойчивого функционирования муниципалитетов России.

С другой стороны, имеется в виду позиционирование органов муниципального управления как субъектов стратегического планирования. Анализ выступлений и презентаций на форуме 2021 года (как и в предшествующие годы) показал, что и в настоящее время участие муниципального звена управления в практике стратегического планирования характеризуется двумя в чем-то противоположными тенденциями. С одной стороны, есть видимость того, что российские муниципалитеты активно включились в эту работу и число муниципальных документов стратегического планирования растет день ото дня. Так, несколько ранее Президент РФ указал на необходимость оптимизировать количество принимаемых в стране документов стратегического планирования [Заседание Совета Безопасности по обсуждению ... , 2021]. Сразу возникает вопрос: где же возможности такой оптимизации и как ее следует конкретно понимать: как сокращение числа данных документов, как изменение их структуры или как акцент на повышение их качества?

На данный момент (декабрь 2021 г.) в Федеральном реестре значится порядка 52 тыс. документов стратегического планирования. При этом федеральных документов насчитывается 116. Есть всего два документа мезоуровня (Северо-Кавказский ФО и Дальневосточный и Байкальский регионы). Это говорит о том, что и после принятия Стратегии пространственного развития попытка сформировать полноценный мезоуровень стратегического планирования пока не удалась. Документов стратегического планирования уровня субъектов Федерации – 2 219 (менее 3 на регион). Все остальные (примерно 96 % их общего числа) представляют именно муниципальный уровень социально-экономического стратегирования. «Насыщенность» подобными документами на этом уровне управления примерно та же, что и для регионов, – менее 3 стратегий на одно муниципальное образование. Это не дает оснований для того, чтобы решать названную выше задачу «оптимизации» просто за счет механического сокращения числа муниципальных документов стратегического планирования.

В настоящее время российские муниципалитеты чаще всего продуцируют три документа стратегического планирования, а именно: собственно стратегию социально-экономического развития, план ее реализации и схему территори-

ального планирования. Однако хорошо заметно, что подавляющее большинство имеющихся на сегодняшний день муниципальных стратегий вообще с трудом могут восприниматься именно как «стратегии развития», то есть как рабочий документ соответствующих местных администраций. Эти документы, как правило, не только несут очень общий, часто – просто откровенно информативный характер. Они слабо увязаны с теми требованиями к соответствующим документам, которые отражены в ФЗ по стратегическому планированию [Федеральный закон № 172-ФЗ, 2014].

Скорее всего, эти документы пока смотрятся как видение желаемого будущего данных территорий; как весьма общее целеполагание вне конкретных механизмов реализации этих целей, а также оценки необходимых для этого экономических ресурсов. Если же по конкретным намеченным целям некие экономические оценки и приводятся, то документы не дают уверенности в том, что необходимые ресурсы для их реализации будут тем или иным образом получены. Например, это возможно за счет собственных средств муниципалитетов, за счет трансфертов из вышестоящих бюджетов, за счет механизмов муниципально-частного партнерства, за счет участия муниципалитета в проектах и программах как федерального, так и регионального уровня. Указанные муниципальные документы не демонстрируют согласованности со стратегиями регионов; как правило, не затрагивают вопросов совершенствования самой системы муниципального управления, чаще всего обходят стороной вопрос об использовании непосредственных форм народовластия.

Итоги обсуждений на форуме убедительно свидетельствуют: ни в коем случае нельзя умалять значение проделанной в российских муниципальных образованиях работы по формированию документов стратегического планирования. Она крайне значима для анализа социально-экономической ситуации на данной территории, для предвидения ее проблем и перспектив на будущее, а также для того, чтобы определить возможные действия местной администрации для достижения поставленных целей. У работы в сфере муниципального стратегирования есть еще как минимум три позитивных момента, которые подчеркивались выступавшими на форуме. Во-первых, работа над стратегией и ее реализацией твердо подталкивает местные администрации к взаимодействию с местным предпринимательским сообществом, даже если эти взаимоотноше-

ния на практике по тем или иным причинам складываются достаточно непростыми. Во-вторых, работа над стратегией делает возможным и необходимым постоянный диалог органов местного самоуправления с населением, то есть способствует последовательному становлению непосредственных форм народовластия на территории. В настоящее время это прямо вытекает из положений п. 3.2.1 ст. 28 ФЗ № 131, в соответствии с которыми на публичные слушания должен выноситься проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Правда, добиться на форуме от представителей муниципалитетов разного уровня правдивого рассказа о том, как у них проходят (проходили) подобные слушания по проекту их стратегии социально-экономического развития, нам так и не удалось.

Наконец, в-третьих, работа над муниципальной стратегией стимулирует формирование более полной и качественной информационно-статистической базы, отражающей реальное состояние экономики, социальной сферы и природной среды данного муниципального образования. Это очень важный аспект проблемы, особенно учитывая то, что среди причин, сдерживающих становление практики муниципального стратегирования, неадекватность ее информационно-статистической базы упоминается едва ли не чаще, чем удручающее состояние местных бюджетов. Таким образом, ключевое значение для оптимизации документов стратегического планирования имеет не количество, а качество указанной категории управленческих документов. Однако в действующей версии ФЗ № 172 этот факт не учитывается и его смысл не раскрывается.

Кроме того, на форуме прозвучала и важная мысль относительно того, что место и роль муниципального стратегирования в практике («вертикали») стратегического планирования в настоящее время определяются тем, как местное самоуправление позиционируется теперь в едином институте публичной власти в стране. И наоборот: полное согласование «вертикали» стратегического планирования с полноценным участием ее муниципальной составляющей должно трактоваться как один из наиболее значимых признаков реальной интеграции местного самоуправления в единый институт публичной власти.

Однако контуры этого взаимодействия во многом еще остаются неопределенными. Надо сказать, что высказанные на форуме опасения того, что подобная ситуация может негативно сказаться на практике муниципального страте-



гирования, к сожалению, в чем-то подтвердились. Это касается такого принятого уже после завершения работы форума документа, как «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования» [Указ Президента РФ № 633 ... , 2021]. К сожалению, представленные в нем ключевые положения, касающиеся проблематики муниципального стратегирования, оказались обойденными. Формально название документа можно трактовать как прямое указание на то, что муниципальное стратегирование не входит в государственное и, соответственно, вопросам муниципального стратегирования просто нет места в названных выше «Основах...». Но, как мы полагаем, подобный подход не имеет никакого обоснования. При любых обстоятельствах вопросы формирования и реализации муниципальных стратегий, а также их «встраивания» в вертикаль стратегического планирования в преобладающей мере находятся в сфере государственного регулирования и государственной политики в сфере стратегического планирования. Как показали выступления на форуме, четкого представления о том, какой документ должен регулировать данный круг вопросов, пока еще не сложились.

Практика показывает, что инструментарий муниципального стратегирования следует расширить, но при этом четко дифференцировать его сообразно экономическим, социально-демографическим и иным характеристикам муниципальных образований. Целесообразно сформировать типовые «пакеты» документов стратегического планирования для различных типов муниципальных образований. В отдельных случаях в качестве возможного варианта решения этой задачи можно рекомендовать подготовку единого документа, сочетающего основные стратегические установки, план их реализации, а также основные параметры территориального (пространственного) развития муниципалитета. Наконец, для небольших поселений как городского, так и сельского типа можно было рекомендовать вернуться к таким единым и более простым по предъявляемым требованиям документам стратегического планирования, как Комплексные планы социально-экономического развития (КОСЭР).

Собственно, этот вывод многократно делался и ранее. Новизна в данном случае состоит в выраженном акценте на иные подходы к решению данной проблемы, прежде всего с точки зрения финансово-экономического обеспечения муниципальных стратегий. Как уже отмечалось выше, в муниципальном звене управления сей-

час уже практически никто серьезно не верит в возможность стабилизации местных финансов за счет передачи в местные бюджеты дополнительных налогов, налоговых долей и/или дополнительных трансферт из вышестоящих бюджетов. В этом отношении в ходе выступлений на форуме предлагались такие альтернативы, как активизация работы муниципалитетов по укреплению собственной налоговой базы, в частности, за счет поддержки МСП; за счет развития системы платных муниципальных услуг населению и бизнесу; за счет усиления роли программно-проектных форм финансирования муниципалитетов, а также путем более широкого использования механизмов муниципально-частного партнерства. В ходе обсуждений подчеркивалась необходимость функционирования и стратегирования местного самоуправления как триединого начала: как института публичной власти, как института гражданского общества и как хозяйствующего субъекта (в лице специализированных муниципальных организаций).

На форуме в качестве одного из наиболее важных выводов отмечалось, что для повышения качества и, так сказать, «работоспособности» муниципальных стратегий их не следует строить, как это преимущественно делается в настоящее время, в виде общего взгляда на социально-экономические перспективы того или иного муниципалитета. Стратегии должны формироваться в разрезе участия каждого конкретного муниципалитета в реализации «национальных целей развития» Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденных Указом Президента РФ № 474 [Указ Президента РФ № 474 ... , 2020]. Характер этих целей очень близок к полномочиям или «зоне ответственности» органов местного самоуправления населения, включая такие вопросы, как сохранение населения, здоровье и благополучие людей; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство и прочее. Кроме того, отмечалось, что на современном этапе одной из задач повышения эффективности муниципального стратегирования становится его ориентация на так называемый проектный подход в управлении, а также на управление по результатам. Реализация этих начал в практике муниципального стратегирования позволит не только обеспечить более четкое целеполагание в рамках принимаемых документов, но и осуществить объективный мониторинг результатов их реализации, включая и сложившуюся практику оценки

эффективности деятельности органов местного самоуправления.

### **Заключение**

Как подчеркивается в названных выше рекомендациях Государственной думы РФ, в Российской Федерации «нет ни одного более или менее значимого вопроса экономического, социального, экологического или иного характера, который мог бы быть решен вне преломления через призму федеративных отношений, региональной политики и местного самоуправления» [О рекомендациях Комитета Государственной думы ...]. Однако эта «призма» сама по себе также не остается неизменной, что, конечно, касается и института местного самоуправления. В связи с этим на форуме констатировалось, что сейчас страна находится на пороге новых важных преобразований в сфере местного самоуправления. Эти преобразования, не исключено, будут даже более масштабными и значимыми, нежели те, которые были осуществлены в начале – середине 2000-х годов. Их результативность во многом будет определяться в ближайшей перспективе тем, насколько ожидаемые новые «Основы...» отразят актуальные проблемы российского местного самоуправления и, главное, насколько решительно и последовательно будут реализовываться ключевые положения этого важного документа в социально-экономической политике государства.

Работа форума также показала, что при известном расхождении мнений в целом представления о наиболее значимых проблемах российского местного самоуправления и путях их решения уже сформировались системно и достаточно конкретно. Дальнейший ход институциональных преобразований в сфере местного самоуправления должен иметь четкую перспективу, увязанную со спецификой различных типов регионов России. Следует до предела сократить число «особых» вариантов организации самоуправления, стоящих за пределами норм ФЗ № 131 [Федеральный закон № 131 ... , 2003]. Модель местного самоуправления, описанная этим законом, уже сейчас представляется достаточно гибкой для адаптации к решению любых хозяйственных и социальных задач на местах вне всяких ограничений и иных искажений.

Обсуждения на форуме убедительно свидетельствуют, что постоянно обращаться к попыткам испросить для органов местного само-

управления дополнительные налоговые и иные поступления за счет бюджетов других уровней уже не имеет смысла. Полного круга самостоятельных в финансовом отношении муниципальных образований нет ни в одной стране мира. Однако в Российской Федерации реальных усилий для увеличения числа такого типа муниципальных образований достаточных усилий явно не предпринимается. Утверждение принципа саморазвития – как доминантного для российских муниципалитетов – должно занять центральное место в новых «Основах...» данного направления социально-экономической политики государства.

При этом только новые «Основы...», прошедшие необходимые этапы экспертного обсуждения, а также разностороннюю оценку со стороны самого муниципального сообщества, могут составить надежную почву для обновления законодательства по общим принципам организации местного самоуправления в единой системе публичной власти в РФ [Законопроект 40361-8 ... , 2021]. Все, что требуется для достижения позитивного эффекта данных новаций, – это найти политическую волю, чтобы сформировать «пакет» конкретных мер в указанном направлении и обеспечить их практическую реализацию на основе взаимодействия всех сфер государственного и муниципального управления, организаций – представителей гражданского общества и, конечно, научно-экспертных сил Российской Федерации.

### **СПИСОК ИСТОЧНИКОВ**

- Законопроект 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», 2021. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.
- Заседание Совета Безопасности по обсуждению мер по совершенствованию системы стратегического планирования в Российской Федерации 27 сентября 2021 года, 2021. URL: <https://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3082>.
- Заседание Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г., 2020. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701>.
- МСП/Постковид. Специальный доклад Президенту Российской Федерации, 2021. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru>.
- О рекомендациях Комитета Государственной думы по региональной политике и местному самоуправлению по итогам «круглого стола» на тему: «Местное самоуправление: развилки развития» в рамках XIX Общероссийского форума «Страте-

- гическое планирование в регионах и городах России», 2021. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya/item/28114062>.
- Проект Федерального закона «О городских агломерациях», 2020. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=199079#040256900775604193>.
- Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», 2019. URL: <https://www.government.ru/docs/35733>.
- Указ Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21 июля 2020 г. № 474, 2020. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357927](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927).
- Указ Президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» от 8 ноября 2021 г. № 633, 2021. URL: <https://base.garant.ru/403015816>.
- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131, 2003. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571).
- Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, 2014. URL: <http://base.garant.ru/70684666>.
- O rekomendaciyah Komiteta Gosudarstvennoj dumy po regional'noj politike i mestnomu samoupravleniyu po itogam «kruglogo stola» na temu: «Mestnoe samoupravlenie: razvilki razvitiya» v ramkah XIX Obshcherossijskogo foruma «Strategicheskoe planirovanie v regionah i gorodah Rossii»*, 2021 [On the Recommendations of the State Duma Committee on Regional Policy and Local Self-Government, Basing on the Results of the “Round Table” on the Topic: “Local Self-Government: The Forks of the Development” in the Framework of the 19<sup>th</sup> All-Russian Forum “Strategic Planning Leaders in the Regions and Cities of Russia”]. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya/item/28114062>.
- Proekt Federal'nogo zakona «O gorodskih aglomeraciyah»*, 2020 [The Draft of the Federal Law “On Urban Agglomerations”]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=199079#040256900775604193>.
- Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 13 fevralya 2019 g. № 207-r «Ob utverzhdenii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda»*, 2019 [The Decree of the Government of the Russian Federation No. 207-r Dated February 13, 2019 “On the Approval of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period up to 2025”]. URL: <https://www.government.ru/docs/35733>.
- Ukaz Prezidenta RF «O nacional'nyh tselyah razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda» ot 21 iyulya 2020 g. № 474*, 2020 [Decree of the President of the Russian Federation No. 474 Dated July 21, 2020 “On the National Development Goals of the Russian Federation for the Period up to 2030”]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357927](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927).
- Ukaz Prezidenta RF «Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj politiki v sfere strategicheskogo planirovaniya v Rossijskoj Federacii» ot 8 noyabrya 2021 g. № 633*, 2021 [Decree of the President of the Russian Federation No. 633 Dated November 8, 2021 “On the Approval of the Fundamentals of the State Policy in the Sphere of Strategic Planning in the Russian Federation”]. URL: <https://base.garant.ru/403015816>.
- Federal'nyj zakon «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131*, 2003 [Federal Law No. 131 Dated October 6, 2003 “On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation”]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571).
- Federal'nyj zakon «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ*, 2014 [Federal Law No. 172-FZ Dated June 28, 2014 “On Strategic Planning in the Russian Federation”]. URL: <http://base.garant.ru/70684666>.

## REFERENCES

- Zakonoproekt 40361-8 «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v edinoj sisteme publichnoj vlasti»*, 2021 [Draft Law 40361-8 “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority”]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.
- Zasedanie Soveta Bezopasnosti po obsuzhdeniyu mer po sovershenstvovaniyu sistemy strategicheskogo planirovaniya v Rossijskoj Federacii 27 sentyabrya 2021 goda*, 2021 [Security Council Meeting for the Discussion of the Measures, Aimed to Improve the Strategic Planning System in the Russian Federation, September 27, 2021]. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3082>.
- Zasedanie Soveta po razvitiyu mestnogo samoupravleniya 30 yanvarya 2020 g.*, 2020 [Meeting of the Council for the Development of Local Self-Government on January 30, 2020]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701>.
- MSP/Postkovid. Special'nyj doklad Prezidentu Rossijskoj Federacii*, 2021 [SMEs/Postcovid. Special Report to the President of the Russian Federation]. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru>.

### **Information About the Authors**

**Evgeniy M. Buchwald**, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Chief Researcher, Head of the Centre of Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Prosp. Nakhimovskiy, 32, 117218 Moscow, Russian Federation, buchvald@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9892-5930>

**Olga N. Valentik**, Researcher, Centre of Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Prosp. Nakhimovskiy, 32, 117218 Moscow, Russian Federation, valentik-o@ya.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0529-0855>

### **Информация об авторах**

**Евгений Моисеевич Бухвальд**, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН, просп. Нахимовский, 32, 117218 г. Москва, Российская Федерация, buchvald@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9892-5930>

**Ольга Николаевна Валентик**, научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН, просп. Нахимовский, 32, 117218 г. Москва, Российская Федерация, valentik-o@ya.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0529-0855>