

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КРУПНЕЙШЕГО ГОРОДА

Т.А. Фролова

Омский государственный педагогический университет, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

30 июня 2017 г.

Дата принятия в печать –

10 июля 2017 г.

Дата онлайн-размещения –

30 сентября 2017 г.

Ключевые слова

Стратегическое планирование, стратегии социально-экономического развития крупнейших городов, разграничение полномочий, муниципальная власть, муниципальное образование

Статья посвящена стратегическому планированию в крупнейших городах Российской Федерации. На основе анализа стратегий социально-экономического развития крупнейших городов Российской Федерации выделены основные проблемы, которые возникают при разработке и реализации этих документов. Обосновывается вывод о том, что цели и задачи, которые в них формулируются, не всегда согласованы с документами территориального планирования и обеспечены финансовыми средствами. В стратегиях социально-экономического развития крупнейших городов, являющихся фундаментом для создания городских агломераций «Большой Волгоград» (Волгоград), «Большой Ростов» (Ростов-на-Дону), Жигулевской агломерации (Самара), Нижегородской агломерации, Челябинской городской агломерации (Челябинск), основные направления развития выходят далеко за рамки вопросов местного значения, что влечет за собой необходимость проведения как теоретической, так и нормотворческой работы с целью устранения соответствующих противоречий между уровнями публичной власти при реализации стратегий социально-экономического развития крупнейших городов.

STRATEGIC PLANNING OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF A LARGE CITY

Tatiana A. Frolova

Omsk State Pedagogical University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2017 June 30

Accepted – 2017 July 10

Available online – 2017 September 30

Keywords

Strategic planning, strategies of socio-economic development of the largest cities, separation of powers, municipal authority, municipal establishment

The subject. The article shows the approaches to the process of creating and realizing strategies of socio-economic development of the largest cities in the Russian Federation. The strategies of socio-economic development of the largest cities have been fundamental in the formation of such city agglomerations as “Big Volgograd” (Volgograd), “Big Rostov” (Rostov), Zhigulevskaya agglomeration (Samara), Nizhegorodskaya agglomeration (Nizhny Novgorod), Chelyabinsk city agglomeration (Chelyabinsk) and these strategies contain the main ways of development which go far beyond the competence of local importance.

The purpose. The article addresses the problems that arise in the process of creating strategies of socio-economic development of the largest cities including the extent of power between public authorities of different levels.

The methodology. The systematic approach, methods of formal and comparative analysis of law as well as synthesis are used in the article.

Results. Before the adoption of Federal Law “On the Strategic Planning in the Russian Federation” (further down the article 172-FZ) strategic planning was unsystematic and there were no unitary law-based approaches towards the drafting process of strategic planning documents. After the adoption of 172-FZ the situation has not dramatically changed.

The analysis of strategic planning in the largest cities shows the lack of unitary approaches towards the drafting process of strategic planning documents, the definitions of mission and strategic goals of development, the assessment of largest cities importance in the context of over-regional, regional and internal city area development. Also, the peculiarities of territorial planning and budgetary process in municipal establishments are not taken into consideration.

Conclusions. The author concludes that with the adoption of 172-FZ the process of strategic planning in its general form has come to order. Nevertheless, these measures are not enough. The analysis of the strategies of socio-economic development of the largest cities in the Russian Federation reveals a necessity of detailed study and law regulation of such components of strategic planning at the level of municipal establishment as: the object of municipal planning, strategic planning realization at the level of municipal establishments that are not city area or municipal districts, a list of obligatory documents for strategy realization (for instance, a plan of strategy realization), the interrelation between state authority and local self-governance concerning the extent of power in this sphere.

1. Введение

Для создания целостной системы государственного стратегического планирования в 2014 г. был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ)¹.

До принятия данного закона стратегическое планирование осуществлялось бессистемно, не были сформулированы единые организационно-правовые подходы к процессу разработки документов стратегического планирования, к определению миссии и стратегических целей развития, к определению значимости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в контексте над-регионального, регионального и внутреннего развития. С принятием 172-ФЗ ситуация существенно не улучшилась. Вопросы стратегического планирования социально-экономического развития отдельных территорий и распределение властных полномочий в данной сфере являются актуальными для специалистов в сфере юриспруденции, управления и экономики (см. например: [1–11]). На современном этапе развития системы стратегического планирования в России возникают серьезные проблемы с определением полномочий различных уровней публичной власти при создании стратегий социально-экономического развития городских округов.

Особую роль в контексте пространственного развития российской экономики играют крупнейшие города, которые в отдельных случаях являются фундаментом для создания городских агломераций «Большой Волгоград» (Волгоград), «Большой Ростов» (Ростов-на-Дону), Жигулевской агломерации

(Самара), Челябинской городской агломерации (Челябинск), что влечет за собой необходимость качественного пересмотра положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ², в части установления правового режима межмуниципального сотрудничества и государственно-муниципального партнерства в данной сфере.

Следует отметить, что встраивание крупнейшего города в качестве самостоятельного элемента системы стратегического планирования на уровне страны в целом и на уровне отдельных субъектов федерации идет параллельно с процессом встраивания городских округов в вертикаль государственной власти [9, с. 119–128; 12, с. 61–64; 13, с. 71–75]. Необходимо выявить реальное соотношение властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в процессе разработки и реализации стратегии развития муниципального образования для повышения эффективности правового регулирования данного процесса.

2. История развития стратегического планирования в муниципальных образованиях

В России современная история стратегического планирования в контексте осуществления полномочий органами публичной власти начинается с 1995 г., когда были приняты Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³.

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 7 июня 2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах со-

«Первопроходцем» был город федерального значения Санкт-Петербург, разработавший свой стратегический план в 1997 г. На базе Леонтьевского центра⁴ было создано Проектное бюро «Стратегический план для Санкт-Петербурга», которое привлекло к работе специалистов по различным направлениям из ведущих научных институтов, промышленных предприятий, городской администрации, депутатов Законодательного Собрания, представителей средств массовой информации, общественных организаций.

Согласно действовавшему на тот момент законодательству к сфере исключительного ведения органов местного самоуправления было отнесено:

– принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

– формирование органом местного самоуправления долгосрочных целевых программ, в соответствии с прогнозом социально-экономического развития территории и определяемыми на основе этого прогноза приоритетами.

Следующий этап – принятие в 1998 г. Бюджетного кодекса РФ⁵, в котором определено два вида документов: прогноз социально-экономического развития муниципального образования (разрабатывается на период не менее трех лет) и муниципальные программы и полномочия органов местного самоуправления в данной сфере.

Следующий шаг в этом направлении – принятие в 2003 г., Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ).

циально-экономического развития Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Закрытое акционерное общество МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (МЦСЭИ «Леонтьевский центр») было создано в 1991 г. по инициативе экономиста, лауреата Нобелевской премии В.В. Леонтьева и мэра Санкт-Петербурга А.А. Собчака для осуществления экспертной поддержки рыночных реформ в России, оказания консультационно-методической помощи региональным и местным властям в разработке программ социально-экономического развития и эффективных механизмов стратегического управления. В настоящее время Леонтьевский центр функционирует как независимая исследовательская и консалтинговая организация.

Данный закон отнес к полномочиям органов местного самоуправления «принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» (ст. 17 131-ФЗ).

Следующий этап – Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации»⁶, который ввел в правовой оборот понятие стратегического планирования и определил периодизацию: долгосрочная перспектива – 10–20 лет, среднесрочная – 5–10 лет и краткосрочная – 3–5 лет. Однако на местный уровень действие указа не распространялось.

Следующий этап – Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ), в котором впервые законодательно определено, что в Российской Федерации стратегическое планирование может осуществляться и на уровне муниципальных образований (ст. 6)⁷.

И наконец, принятие в 2014 г. Федерального закона № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»⁸. Данный закон наделил субъекты РФ правом перераспределять в свою пользу полномочия местных органов власти по широкому кругу вопросов, в том числе и по вопросам стратегического планирования.

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства российской Федерации. 1998. № 31. С. 3823.

⁶ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. № 26 (часть I). Ст. 3378.

⁸ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии с положениями 172-ФЗ сегодня большая часть крупнейших городов имеет стратегии социально-экономического развития.

3. Подходы к созданию Стратегии социально-экономического развития в крупнейших городах Российской Федерации

На муниципальном уровне в соответствии с п. 3 ч. 6 ст. 11 № 172-ФЗ принимаются муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие последовательность, порядок разработки и содержание документов стратегического планирования муниципального образования.

Анализ плано-прогнозной работы в крупнейших городах показал, что в качестве правовой базы при составлении среднесрочных планов и программ, практически все они пользовались только постановлениями и методическими рекомендациями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые зачастую основаны не на научном, а на субъективном понимании отдельными региональными руководителями теории и практики территориального планирования и управления.

В 172-ФЗ определены участники стратегического планирования на уровне муниципального образования – органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

Следует отметить, что «орган местного самоуправления» может быть представительным, исполнительно-распорядительным (местная администрация), контрольно-счетным, также в структуру органов местного самоуправления входят иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Статья 2 131-ФЗ предоставляет представительным органам муниципального образования право образовывать органы местного самоуправления и наделять их собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Соответственно, возможно наделение статусом органа местного самоуправления коллегиального органа с представительством всех заинтересованных сторон, сформиро-

ванного для целей координации стратегического планирования. Так, в рамках реализации данных положений 131-ФЗ в Екатеринбурге созданы программный и координационный советы стратегического развития. В Челябинске Стратегия социально-экономического развития существует с 2009 г.; помимо конкретизации основных приоритетов развития, в ней предусмотрены изменения в структуре администрации города – появление отдельного подразделения, занимающегося вопросами реализации стратегического плана и его коррекцией, однако на сегодняшний день такого структурного подразделения не существует.

Ряд крупнейших городов находится на стадии разработки стратегии, при этом данный процесс идет не всегда успешно.

Так, для разработки Стратегии социально-экономического развития Нижнего Новгорода были привлечены специалисты Фонда «Институт развития города». Документ, определяющий развитие города вплоть до 2030 г., должен был включать в себя 5 разделов. К 31 декабря 2012 г. администрации Нижнего Новгорода были представлены только первые два этапа развития, три остальных раздела документа администрация получила только в 2013 г. Однако к этому времени срок действия контракта на разработку стратегии развития подрядчиком – Фондом «Институт развития города» (Москва) – истек, и администрация города отказалась от сотрудничества.

В июле 2015 г. разработка стратегии началась в Красноярске, по инициативе правительства Красноярского края во всех муниципалитетах региона было начато обсуждение предложений.

Определение сроков действия стратегии социально-экономического развития в муниципальных образованиях ориентировано на долгосрочную перспективу. Согласно нормам п. 20 ст. 3 172-ФЗ долгосрочный период – период, следующий за текущим годом, продолжительностью более 6 лет. На практике долгосрочная перспектива в стратегиях развития крупнейших городов определяется периодом 10–20 лет⁹.

В стратегиях, принятых до введения в действие 172-ФЗ, этот период варьируется от 10 до 18 лет: Екатеринбург, Воронеж – 10 лет¹⁰, Челябинск – 11

⁹ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Стратегический план развития Екатеринбурга: прил. к Решению Екатеринбургской городской Думы

от 26 октября 2010 г. № 67/30 // Информационный портал Екатеринбурга. URL: http://www.ekburg.ru/sp_2020; Решение Воронежской городской Думы от 14 июля 2010 г. № 147-III «О Стратегическом плане социально-экономического развития городского

лет¹¹, Самара – 12 лет¹², Ростов-на-Дону – 13 лет¹³, Волгоград – 18 лет¹⁴.

После 2014 г. ситуация существенно не изменилась, сохраняется вариативность определения сроков реализации стратегии социально-экономического развития: Казань – 14 лет¹⁵, Нижний Новгород – 5 лет¹⁶; Омск – 11 лет¹⁷, Пермь – 16 лет¹⁸.

Подобная практика не связана с практикой территориального планирования и бюджетным процессом.

Роль и место документов территориального планирования определены Градостроительным кодексом РФ¹⁹ (далее – ГК РФ), в соответствии с которым «территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований» (ч. 1 ст. 9 ГК РФ). Сегодня в соответствии с ГК РФ документы территориального планирования должны являться пространственным отображением стратегий: «Подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономи-

ческого развития субъектов Российской Федерации» (ч. 5 ст. 9 ГК РФ, введенная Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ).

Особое внимание необходимо обратить на то, что территориальное планирование осуществляется в границах муниципальных образований, установленных законами субъектов Российской Федерации. В настоящее время большинство муниципальных образований имеют свои границы как административно-территориального образования – большие, нежели границы населенного пункта. Так, площадь муниципального образования «городской округ город Нижний Новгород» включает 14 населенных пунктов и значительно превышает территорию населенного пункта «город Нижний Новгород», а в границы муниципальных образований «городской округ Самара», «городской округ город Пермь», каждый из которых должен иметь единый генеральный план на всю свою территорию, входят еще два населенных пункта, в состав городского округа города Красноярска входит город как населенный пункт и одна деревня.

Градостроительная деятельность осуществляется посредством семи составляющих ее элементов: территориального планирования; градостроительного зонирования; планировки территорий; архитектурно-строительного проектирования; строительства объектов капитального строительства; капитального ремонта объектов капитального строительства; реконструкции объектов капитального строительства.

округа город Воронеж на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Решение Челябинской городской Думы от 26 ноября 2009 г. № 8/1 «О Стратегии развития города Челябинска до 2020 года» (вместе со «Стратегией развития города Челябинска до 2020 года») // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Главы городского округа Самара от 4 июня 2008 г. № 381 «Об утверждении Положения о Стратегическом планировании в городском округе Самара» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 18 декабря 2012 г. «Об основных направлениях социально-экономического развития Ростова-на-Дону на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Решение Волгоградской городской Думы от 24 декабря 2007 г. № 55/1399 «О принятии Стратегического плана устойчивого развития Волгограда до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Решение Казанской городской Думы от 14 декабря 2016 г. № 2-12 «О Стратегии социально-экономиче-

ского развития муниципального образования г. Казани до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Стратегия социально-экономического развития города Нижнего Новгорода на 2017–2022 годы: (утверждена Постановлением администрации города от 25 января 2017 г. № 190) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Концепция социально-экономического развития города Омска до 2025 года, утвержденная в составе Генерального плана города Омска Решением Омского городского Совета от 25 июля 2007 года № 43 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Стратегия социально-экономического развития муниципального образования город Перми до 2030 года: (утверждена решением Пермской городской Думы от 22 апреля 2014 г. № 85) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

Первые три вида деятельности относятся к сфере, условно говоря, «работы с территорией», а четыре последующих направлены на обеспечение создания либо изменения «конечного продукта» градостроительной деятельности – объекта капитального строительства. Иными словами, развитие территорий в любом случае начинается с территориального планирования, а заканчивается в зависимости от намеченной планированием цели.

В Федеральном законе от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации»²⁰ (далее – 485-ФЗ) подчеркивается, что механизм перераспределения полномочий, предусмотренный в ч. 1.2 ст. 17 131-ФЗ, распространяется на ГК РФ. Подобная практика противоречит конституционной природе местного самоуправления, подразумевающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения [13].

4. Проблемы определения полномочий различных муниципальных образований и соотношения властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления

Согласно п. 2. ст. 39 172-ФЗ по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Таким образом, только муниципальные районы и городские округа могут иметь стратегии развития, что касается городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов, они находятся вне системы стратегического планирования, урегулированной нормами 172-ФЗ.

Так, например, Челябинский городской округ с внутригородским делением не наделен полномочием по разработке и реализации стратегии социально-экономического развития, что не означает отсутствия реальной возможности (и это отражено в Стратегии развития города Челябинска до 2020 г.), но документ не имеет официального статуса и не включается в государственный реестр документов стратегического планирования. Челябинск, как «опорный край державы», выпадает из контекста пространственного развития российской экономики.

Законодатель, предпринимает попытки расширить круг муниципальных образований, уполномоченных принимать участие в стратегическом планировании.

Так, в ст. 3 проекта Федерального закона № 47303-7²¹ предусматривается норма о внесении изменения в ч. 2 ст. 39 172-ФЗ в целях распространения права принятия и реализации стратегий социально-экономического развития не только на городские округа и муниципальные районы, но также и на городские поселения. При этом действие ч. 2 ст. 39 172-ФЗ в редакции законопроекта не охватывает уровень сельских поселений, что связано с необходимостью исключения избыточного количества документов стратегического планирования на муниципальном уровне.

Представляется, что данная норма является избыточной, поскольку городские поселения в большинстве случаев не обладают промышленным, экономическим и научным потенциалом, который необходим для полноценного и комплексного развития государства в целом.

Еще один проблемный вопрос – это соотношение властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в процессе реализации стратегии развития муниципального образования.

С одной стороны, 172-ФЗ устанавливает исключительное право муниципальных образований *са-*

²⁰ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (часть I). Ст. 38.

²¹ Проект Федерального закона № 47303-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, Федеральный закон “О стратегическом планировании в Российской Федерации”»: (подготовлен Минэкономразвития РФ): (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 17 мая 2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

мостоятельно определять долгосрочные цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований.

С другой стороны, на основе Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» субъекты РФ наделены правом **перераспределить в свою пользу** полномочия местных органов власти по широкому кругу вопросов. Очевидно, речь идет о сужении перечня вопросов, входящих в компетенцию муниципальных образований.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере стратегического планирования отнесены:

- установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) (ч. 2 ст. 5);
- установление порядка осуществления стратегического планирования в субъектах Российской Федерации (ч. 6 ст. 5).

Таким образом, субъекты РФ наделены регулятивными функциями в отношении стратегического планирования на местном уровне и теоретически могут расширить круг требований к содержанию и порядку разработки и реализации муниципальных документов сверх установленных 172-ФЗ.

Анализируя стратегии социально-экономического развития, принятые в разных муниципальных образованиях страны, О.И. Шестак показывает, что цели и задачи, которые в них формулируются, выходят далеко за рамки вопросов местного значения [14]. В этом случае следует отметить, что объективно существуют дела и вопросы, необходимые для полноценного системного муниципального управления, но не попадающие в сферу действия местного самоуправления.

Причем по мере увеличения масштабов объектов муниципального управления, сфера деятельности местного самоуправления объективно сужается, и на авансцену выдвигаются управляющие струк-

туры более высокого уровня – региональные и центральные. Иначе говоря, муниципальное управление характеризуется многосубъектностью. В его рамках субъектами управления является не только местное самоуправление, но и государственное управление (на региональном и часто федеральном уровнях) [15].

Стратегии социально-экономического развития муниципального образования не могут быть отражением только вопросов местного значения.

Разрабатываемые стратегии развития должны быть реально действующими документами и планами, взаимосвязанными с бюджетным процессом.

Необходимо создание механизмов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при разработке и принятии решений, связанных с развитием территорий, решением ряда других вопросов [13; 16].

В Решении Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Стратегическое планирование на муниципальном уровне как механизм долгосрочного развития территорий» от 17 ноября 2016 г.²² были отмечены актуальные проблемы в данной сфере. Среди этих проблем первичный характер имеют следующие:

- 1) отсутствие в 131-ФЗ корреспондирующих норм, закрепляющих за органами местного самоуправления полномочия по разработке документов стратегического планирования;
- 2) нехватка средств на реализацию полномочий по разработке документов стратегического планирования, обусловленная низким уровнем финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований.

Так, согласно положениям 131-ФЗ органы местного самоуправления имеют право решать те вопросы, которые не отнесены к компетенции иных органов власти при условии достаточности на эти цели собственных средств. Однако на практике ситуация усугубляется тем, что согласно российскому законодательству (бюджетному, налоговому) собственных средств у муниципального образования зачастую недостаточно даже для реализации текущих непосредственных полномочий органов местного самоуправления [17–20].

²² См.: Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL:

<http://concil.gov.ru/media/files/xBwNDnhA9NiZio400INm9M7YQZL2FvhA.pdf>.

5. Выводы

В соответствии с 172-ФЗ участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

В качестве основополагающих принципов при составлении стратегий социально-экономического развития муниципальных образований используются принципы, основанные не на научном, а на субъективном понимании отдельными региональными руководителями теории и практики территориального планирования и управления.

В крупнейших городах России работа по созданию стратегий социально-экономического развития ведется хаотично, при отсутствии единых принципов создания и финансирования. Не учитывается роль отдельных муниципальных образований (городского округа с внутригородским делением, внутригородских районов) и формирующихся городских

агломераций в системе стратегического планирования на уровне Федерации, субъектов Федерации и муниципальном уровне.

С принятием 172-ФЗ в общем виде был упорядочен процесс стратегического планирования. Однако этих мер явно недостаточно. Анализ стратегий социального-экономического развития крупнейший городов России свидетельствует о необходимости детальной проработки и законодательной регламентации таких составляющих процесса стратегического планирования на уровне муниципальных образований, как объект муниципального планирования, субъект муниципального планирования, осуществление стратегического планирования на уровне муниципальных образований, не являющихся городскими округами или муниципальными районами, перечень необходимых обязательных документов для реализации стратегии (например, план реализации стратегии), соотношение полномочий органов государственной власти местного самоуправления в данной сфере.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабич М.Е. Стратегическое планирование развития курортов Российской Федерации / М.Е. Бабич // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 3. – С. 103–110.
2. Бондарь Н.С. Местное самоуправление: законодательство и практика его реализации (в свете региональной и правовой политики) / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. – Ростов н/Д.: Профпресс, 2016. – 176 с.
3. Комягин Д.Л. Бюджет как элемент стратегического планирования / Д.Л. Комягин // Финансовое право. – 2012. – № 9. – С. 11–17.
4. Липски С.А. Изменение подходов законодателя к компетенции органов местного самоуправления в области земельных отношений / С.А. Липски // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 8. – С. 20–25.
5. Майборода В.А. Профилактика земельных споров как элемент стратегического планирования развития муниципального района / В.А. Майборода // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 4. – С. 25–29.
6. Мирзоева С.М. Современные подходы к стратегическому планированию экономического развития регионов России / С.М. Мирзоева // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 2 (55). – С. 55–57.
7. Мишулина С.И. Место экологической безопасности в российской системе стратегического целеполагания / С.И. Мишулина // Экологическое право. – 2017. – № 1. – С. 39–43.
8. Мошкина Н.А. К вопросу о стратегическом планировании на уровне муниципального образования / Н.А. Мошкина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 1. – С. 30–32.
9. Смирнова О. О. О системе документов в регионе в реализации закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» / О. О. Смирнова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2015. – № 2. – С. 119–128.
10. Чекудаев К.В. Этапы и подходы к стратегическому планированию муниципальных образований / К.В. Чекудаев, Т.С. Бушуева, Е.В. Абарина // Экономика. Инновации. Управление качеством. – 2014. – № 4 (9). – С. 142–143.
11. Шарандина Н.Л. Стратегическое планирование как этап бюджетного реформирования / Н.Л. Шарандина // Финансовое право. – 2015. – № 1. – С. 7–14.

12. Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 61–64.
13. Шугрина Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или Опять о перераспределении полномочий / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 11. – С. 71–75.
14. Шестак О.И. Проблемы стратегического планирования в муниципальных образованиях на примере Хабаровска и Владивостока / О.И. Шестак // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 119–134.
15. Акулов А.О. Местное самоуправление в системе государственного и муниципального управления территориальным развитием / А.О. Акулов // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского. – 2011. – Вып. 24. – С. 152–157.
16. Костюков А. Н. Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2009–2014 годов / А.Н. Костюков, К.В. Маслов // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 2. – С. 22–26.
17. Лаврова Т.Г. Теории местоположения в контексте развития местного общества / Т.Г. Лаврова // Человек, сообщество, управление. – 2005. – № 1. – С. 87–92.
18. Ларина Н.И. Государственное регулирование регионального развития: мир, Россия, Сибирь / Н.И. Ларина. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005. – 512 с.
19. Лексин В. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни. Статья 1. Исполнительная власть федеративной России как предмет административной реформы / В. Лексин // Российский экономический журнал. – 2006. – № 2. – С. 32–52.
20. Лексин В. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни. Статья 3 (заключительная). Новый этап реализации административной реформы / В. Лексин // Российский экономический журнал. – 2006. – № 4. – С. 3–36.

REFERENCES

1. Babich M.E. Strategic planning resorts development. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii = Property relations in the Russian Federation*, 2017, no. 3, pp. 103–110. (In Russ.).
2. Bondar N.S., Dzhagaryan A.A. *Local self-government: legislation and practice of its implementation (in the light of regional and legal policy)*. Rostov-on-Don, Proppress Publ., 2016. 176 p. (In Russ.).
3. Komyagin D.L. Budget as the element of the strategic planning. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2012, no. 9, pp. 11–17. (In Russ.).
4. Lipski S.A. Change in approaches of the legislator to the competence of local authorities in the field of land relations. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2015, no. 8, pp. 20–25. (In Russ.).
5. Mayboroda V.A. Prevention of land disputes as an element of strategic planning of municipal district development. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal Service: legal issues*, 2016, no. 4, pp. 25–29. (In Russ.).
6. Mirzoeva S.M. Modern approaches to strategic planning of economic development. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and entrepreneurship*, 2015, vol. 2, no. 55, pp. 55–57. (In Russ.).
7. Mishulina S.I. Environmental safety in the russian system of strategic goal-setting. *Ekologicheskoye pravo = Environmental Law*, 2017, no. 1, pp. 39–43. (In Russ.).
8. Moshkina N.A. Revisiting the strategic planning at the municipal level. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2017, no. 1, pp. 30–32. (In Russ.).
9. Smirnova O.O. On the system of documents in the region in the implementation of the law “On the Strategic Planning in the Russian Federation”. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravleniye = Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics and Management*, 2015, no. 2, pp. 119–128. (In Russ.).
10. Chekudaev K.V., Bushueva T.S., Abarina E.V. Stages and approaches to strategic planning of municipalities. *Ekonomika. Innovatsii. Upravlenie kachestvom*, 2014, vol. 4, no. 9, pp. 142–143. (In Russ.).

11. Sharandina N.L. Strategic planning as a stage of budget reform. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2015, no. 1, pp. 7–14. (In Russ.).
12. Kostyukov A.N. Counter-reform of local self-government as a state policy of humiliation of urban districts. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2005, no. 2, pp. 61–64. (In Russ.).
13. Shugrina E. Entities having authority to address local issues, or Once again on reauthorization. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2016, no. 11, pp. 71–75. (In Russ.).
14. Shestak O.I. Problems of strategic planning in municipalities by the example of Khabarovsk and Vladivostok. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2015, no. 4, pp. 119–134 (in Russian).
15. Akulov A. O. Local government in administration of municipality's development. *Izvestiya Penzenskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta imeni V.G. Belinskogo*, 2011, no. 24, pp. 152–157. (In Russ.).
16. Kostyukov A.N., Maslov K.V. Local self-government in the decisions of the Constitutional Court of Russian Federation in 2009–2014. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya = Journal of Constitutional Justice*, 2015, no. 2, pp. 22–26. (In Russ.).
17. Lavrova T.G. Location theories in the context of local community development. *Chelovek. Soobshchestvo. Upravleni = Human. Community. Management*, 2015, no. 1, pp. 87–92. (In Russ.).
18. Larina N.A. *State regulation of regional development: World, Russia, Siberia*. Novosibirsk, IEOPP SO RAN Publ., 2015. 512 p. (In Russ.).
19. Leksin V.V. Administrative reform: Federal, regional and local levels Art. 1. The executive branch of federal Russia as a matter of administrative reform. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal*, 2006, no. 2, pp. 32–52. (In Russ.).
20. Leksin V.V. Administrative reform: Federal, regional and local levels Art. 3. A new stage in the implementation of the administrative reform. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal*, 2006, no. 4, pp. 3–36. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Фролова Татьяна Анатольевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры правоведения, государственного и муниципального управления Омский государственный педагогический университет
644099, Россия, г. Омск, наб. Тухачевского, д. 14
E-mail: Tana2210@mail.ru
ResearcherID : M-9766-2016
ORCID: 0000-0001-5800-4969

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Фролова Т.А. Стратегическое планирование социально-экономического развития крупнейшего города / Т.А. Фролова // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 3. – С. 125–134. – DOI : 10.24147/2542-1514.2017.1(3).125-134.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Tatiana A. Frolova – PhD in History, Associate Professor of the Department of Law, State and Municipal Administration
Omsk State Pedagogical University
14, Naberezhnaya Tukhachevskogo, Omsk, 644099, Russia
E-mail: Tana2210@mail.ru
ResearcherID : M-9766-2016
ORCID: 0000-0001-5800-4969

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Frolova T.A. Strategic planning of socio-economic development of a large city. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 3, pp. 125–134. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(3).125-134. (In Russ.).