

СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ: НОРМАТИВНЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Жданова Марина Эдуардовна

магистрант, Уральский государственный экономический университет, РФ, г. Екатеринбург

Со вступлением в силу Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – закон № 172-ФЗ) [1, с. 1] на федеральном, региональном и муниципальном уровнях началась активная работа по разработке стратегий развития соответствующих территорий.

В данном законе впервые определено планирование на муниципальном уровне как «неотъемлемый взаимосвязанный элемент стратегического планирования в Российской Федерации» [10, с. 55]. Аспектам деятельности муниципалитетов в вопросах стратегического планирования отведено только две статьи – 6 и 39, которые мы рассмотрим далее.

В законе нашли отражение успешные федеральные, региональные и муниципальные практики, применяемые в предыдущий исторический период. Законодатель также впервые вводит единый понятийный аппарат, используемый при стратегическом планировании.

Также в законе № 172-ФЗ определена периодизация стратегического планирования. Установлено, что документы разрабатываются на среднесрочный или долгосрочный период. Законом предусмотрена «государственная регистрация документов стратегического планирования» [3, с. 3].

В основу закона № 172-ФЗ положен комплексный подход, который предусматривает не только непосредственное регулирование процедуры стратегического планирования на разных уровнях власти, но и определение задач и принципов этой деятельности. Также в данном Федеральном законе в статье 3 дается определение понятий, которые повсеместно используются в правоприменительной практике.

В соответствии со статьей 3 закона № 172-ФЗ стратегия социально-экономического развития муниципального образования является документом стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления на период, длительностью от 6 лет и более. Вместе с тем верхняя граница в законе № 172-ФЗ не обозначена.

Таким образом, «стратегия представляется долгосрочным документом стратегического планирования» [9, с. 8].

Полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования перечислены в статье 6 закона № 172-ФЗ. В соответствии с частью 2 указанной статьи к ним отнесены «разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления» [2, с. 70].

Соответствующие поправки внесены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» только в 2017 году, когда были выявлены противоречия в разграничении полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Залогом успеха стратегии является тесное взаимодействие всех участников гражданского

общества для достижения поставленных целей. Главная цель стратегии в повышении качества жизни населения, не может быть достигнута исключительно силами муниципальной администрации. Приведенная аргументация применима не только к стратегиям, но и к другим документам стратегического планирования.

Также стоит отметить, что особенностям разработки и принятия документов стратегического планирования муниципального образования посвящена только статья 39 закона № 172. В данной статье недостаточно урегулированы указанные вопросы, в связи с этим при осуществлении полномочий в сфере стратегического планирования у органов местного самоуправления могут возникнуть проблемы.

Ситуацию спасает только то обстоятельство, что кроме закона № 172-ФЗ, нормы, регулирующие порядок разработки, принятия и исполнения стратегических документов муниципального образования, содержатся в иных нормативных правовых актах, например, в Градостроительном кодексе РФ, Бюджетном кодексе РФ и т.д.

Организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на целом ряде принципов, которые перечисляются и определяются в статье 7 закона № 172-ФЗ. К ним относятся: единство и целостность, разграничение полномочий, преемственность и непрерывность, сбалансированность системы стратегического планирования, результативность и эффективность, реалистичность и прозрачность (открытость) стратегического планирования, ответственность участников стратегического планирования, ресурсную обеспеченность, измеримость целей, соответствие показателей целям и программно-целевой принцип.

К примеру, принцип единства и целостности «означает единство всех принципов и методологии организации и функционирования всей системы стратегического планирования, единство порядка и отчетность о реализации документов» [11, с. 34].

Под принципом прозрачности (открытости) стратегического планирования, закон понимает, что «документы стратегического планирования, за исключением документов или их отдельных положений, подлежат официальному опубликованию» [6, с. 381].

Принцип измеримости целей означает, что «в процессе стратегического планирования, должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и качественных показателей, критериев и методов их оценки» [5, с. 5].

В качестве основных задач стратегического планирования статьей 8 закона № 172-ФЗ определено [11, с. 38]:

- 1) координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики;
- 2) определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 3) определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 5) формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решение задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и т.д.

Ключевым элементом стратегирования является разработка документов стратегического планирования. На муниципальном уровне согласно части 5 статьи 11 закона № 172-ФЗ к ним относятся: стратегия социально-экономического развития муниципального образования; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования; прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный; бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; муниципальная программа.

В соответствии с частью 2 статьи 39 закона № 172-ФЗ законодатель не обязывает разрабатывать весь пакет документов стратегического планирования. «Несмотря на приоритетный характер стратегии, которая определяет цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, и является основой для разработки плана мероприятий по ее реализации, муниципальных программ, схемы территориального планирования, она принимается решением органов местного самоуправления» [4, с. 12].

Согласно положениям Бюджетного кодекса из документов стратегического планирования «на муниципальном уровне в обязательном порядке должны разрабатываться только два вида» [8, с. 80]. Первый из них — прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период, второй — муниципальные программы.

Исходя из части 1 статьи 32 закона № 172-ФЗ прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период и стратегия субъекта РФ разрабатываются на одинаковые период, не превышающий период, на который разрабатывается прогноз. Очевидно, что этот же постулат применителен к муниципальному уровню в случае разработки данных документов.

Согласно статьям 12 и 13 закона № 172-ФЗ все документы стратегического планирования подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования. Помимо этого, проекты этих документов подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за их разработку, а также на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в Интернете.

Главой 12 закона № 172-ФЗ закреплены основы мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. Положения, касающиеся государственного и муниципального уровня, четко не определены. Исходя из пункта 6 части 1 статьи 16 Федерального закона №131-ФЗ организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования лежит в сфере обязанностей муниципальных образований. Обработкой собранных данных занимаются органы государственной власти. Кроме того, понятие оценки, в управленческой практике неизбежно следующей за мониторингом, в законе 172-ФЗ вовсе отсутствует.

Результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования на муниципальном уровне должны быть представлены в ежегодном отчете главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, а также в сводном годовом докладе о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ.

Данные формы отчетности не являются новыми и не формализуют работу по самооценке деятельности органов местного самоуправления. «А поскольку качественно создать комплекс документов стратегического планирования не всем муниципалитетам под силу, то и отчетность по ним четко не регламентирована, за исключением муниципальных программ, представляющих мероприятия социально-экономического развития муниципального образования» [7, с. 17].

В связи с неоднозначностью толкования заключительных положений закона 172-ФЗ, указанных в статье 47, сроки реализации задач на федеральном уровне неоднократно сдвигались. В настоящее время план подготовки документов стратегического планирования Российской Федерации выполнен и государственными аналитиками подведены первые итоги.

Это дало возможность входить в систему стратегического планирования субъектам РФ и муниципальным образованиям по единым правилам и учитывая пробелы в законодательстве.

Подводя итог анализа положений закона № 172-ФЗ, стоит отметить, что, систематизировав существующие ранее нормы права, вопросам деятельности муниципальных образований в сфере стратегического планирования в законе уделено крайне мало внимания. Работу по формированию правового поля стратегического планирования необходимо продолжить, и сформулировать единые подходы к процессу участия в стратегическом планировании для муниципального и регионального уровней.

В сложившихся условиях, путями совершенствования могут являться:

- обеспечение большей взаимной согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на региональном и муниципальном уровнях;
- внесение в закон № 172-ФЗ дифференциации регулирования стратегического планирования на муниципальном уровне с учетом видов муниципальных образований и численности проживающего на их территории населения;
- повышение уровня вовлеченности местного населения в процессы стратегического планирования в муниципальных образованиях;
- активное федеральное участие в организации качественного методического обеспечения стратегического планирования на муниципальном уровне, в результате чего в достаточной степени будет обеспечиваться реализация принципа единства методологии организации и функционирования системы стратегического планирования;
- повышение уровня управленческой подготовки муниципальных служащих, занимающихся разработкой и реализацией документов стратегического планирования;
- упрощение процедуры регистрации документов стратегического планирования муниципальных образований в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования.

Список литературы:

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 июня 2014г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25 июня 2014г. // Рос. газ. - 2014.- 03 июля.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 сент. 2003г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сент. 2003г. // Рос. газ. – 2003. – 08 ОКТ.
3. Постановление Правительства РФ от 27.11.2015 № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление» // СЗ РФ. 07.12.2015. № 49. Ст. 6972.
4. Алешина А.В., Булгаков А.Л. Системный риск // Экономика устойчивого развития. 2017. № 1

(29).

5. Багдасарян В.Э. Государственная идеология как фактор национального суверенитета // Государственная идеология и современная Россия: Матер. Всерос. науч.-обществ. конф. М., 2014.
6. Бюджетная система Российской Федерации / под редакцией Н.Г. Ивановой, М.И. Канкуловой. Москва: Юрайт, 2021. 381 с.
7. Горбунова О.Н. Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления: правовые проблемы и пути решения / О.Н. Горбунова, Т.А. Вершило // Финансовое право. 2018. № 2. С. 16 - 19.
8. Кузьмин В.Н. Предложения по совершенствованию нормативного обеспечения стратегического планирования / В.Н. Кузьмин // Техника и технологии в животноводстве. 2017. № 2(26). С. 80 - 84.
9. Минакир П.А. «Стратегия пространственного развития» в интерьере концепций пространственной организации экономики / П.А. Минакир // Пространственная экономика. 2018. № 4. С. 8 - 20.
10. Смирнова О.О. Актуальные вопросы государственного планирования или первые действия «на старте» за полгода после вступления в силу Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // МИР (Модернизация. Инновация. Развитие). 2015. № 1. С. 55 - 58.
11. Соляник М.Н. Стратегическое планирование / М.Н. Соляник // Economics. 2018. № 2(34). С. 34 - 38.