

УДК 332.145

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Г.К. Лапушинская, Тверской государственный университет, г. Тверь, Россия

В статье рассматриваются вопросы влияния происходящих преобразований муниципальных образований на реализацию процессов стратегического планирования территорий. Выделены проблемы, с которыми столкнутся укрупненные муниципальные образования, при ориентации на построение преемственности в документах стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальное управление, развитие территорий, трансформация муниципальных образований, стратегия, муниципальные программы

В настоящее время в России значительно возросла интенсивность процессов укрупнения муниципальных образований. Происходящая трансформация городских и сельских поселений, а также муниципального района, в который они входят, в единое муниципальное образование затронула большинство субъектов РФ. Однако процессы трансформации в регионах происходят с разной степенью интенсивности:

- от существенного уменьшения количества муниципальных районов в административно-территориальной структуре региона – например, в Московской области практически в 5 раз («в ходе территориальной реформы в подмосковном регионе число муниципальных районов сократилось с 36 до 7») [1],
- до достаточно осторожных преобразований – таких, как в Тверской области, где за 1,5 года с 1 января 2017 г. по 10 мая 2018 г. произошло сокращение муниципальных районов лишь на 8,57% (с 35 до 32 районов).

Темпы изменения количество муниципальных образований в России в целом составили -1,71 % (уменьшилось их количество с 22327 единиц на 1 января 2017 г. до 21945 единиц на 1 января 2018 г.) [4].

При этом сам процесс укрупнения воспринимается неоднозначно:

- некоторые исследователи оценивают его, как процесс исключения ситуации, когда «территориальное устройство местного самоуправления не учитывало экономических факторов, что породило большое количество финансово и экономически несостоятельных территорий» [5] и укрупнение – это попытка «сокращения муниципальных образований, в первую очередь сельских поселений, как наиболее слабых самоуправляющихся территорий» [5],

- другие, как «процесс перехода к одноуровневой модели местного самоуправления» [2],

- часть исследователей объясняют процесс: «общим трендом явного огосударствления нашего местного самоуправления» [3, с. 71].

На практике процесс трансформации муниципальных образований, изменяя численность сельских и городских поселений в структуре административно-территориального деления субъектов РФ, фактически не изменяет сложившиеся

ранее границы «составных» муниципальных образований: вновь создаваемый новый «городской округ» (в готовящемся к принятию законопроекте № 631751-7 - «муниципальный округ») фактически функционирует в рамках территориальных границ преобразуемых муниципальных районов. Хотя само укрупнение приводит к потере статуса и таких «муниципальных образований», как муниципальный район. Так, например, произошедшее в Тверской области создание Удомельского городского округа затронуло реорганизацией 13 муниципальных образований (11 сельских поселений, 1 городское поселение и 1 муниципальный район). При этом границы Удомельского городского округа совпадают с границами ранее выделенного Удомельского района, а на территории вновь созданного муниципального образования расположено 285 населенных пунктов. Аналогично, создание Осташковского городского округа в границах ранее функционирующего Осташковского района затронуло 12 муниципальных образований (10 сельских, 1 городское поселение и 1 муниципальный район) и включает территорию с 248 населенными пунктами.

Связывая происходящие трансформационные процессы с «потенциальными положительными эффектами для качества муниципального управления, предоставления муниципальных услуг гражданам, роста доходов местных бюджетов» [1], инициаторы преобразований приводят в качестве достигаемого результата, в первую очередь, улучшение управляемости соответствующей территорией и повышение уровня ответственности органов местного самоуправления при решении поставленных перед ними задач за счет значительного сокращения управленческих штатов и расходов на содержание аппарата управления. Так только количество депутатов при укрупнении муниципальных образований уменьшалось более, чем в четыре раза (в Удомельском городском округе с 115 до 28 человек, в Осташковском городском округе с 102 до 19 человек). Кроме того, сокращаются расходы и в связи с сокращением администраций муниципальных образований и работающих в них муниципальных служащих. Однако данные изменения в расходах местного бюджета можно оценивать, как результат трансформации, лишь единовременно (непосредственно на период после объединения муниципалитетов). Кроме того, расходы бюджета могут поменять свое назначение, но не сформировать реальную экономию финансовых средств для ОМСУ. Так, например, сокращение численности и расходов на муниципальное управление в местном бюджете Удомельского городского округа сопровождалось при преобразовании созданием муниципального казенного учреждения «Управление сельскими территориями» (далее МКУ), функционирующего на основании сметы и выделяемых ему лимитов бюджетных обязательств. Данное МКУ фактически работает через создаваемую сеть территориальных отделов, а перечень уставных видов деятельности представляет широкий и практически полный набор «муниципальных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления» [6]. Фактически, созданное после трансформации муниципальных образований МКУ представляет из-за своего типа учреждения пол-

ностью финансово-зависимую структуру (при полной субсидиарной ответственности со стороны учредителя – полное отсутствие самостоятельной возможности принятия управленческих решений), которая реализует на практике основные процессы муниципального управления.

Анализ опыта ряда субъектов Российской Федерации, в которых процесс создания укрупненных городских округов на основе муниципальных районов идет не первый год, показывает, что достигнуть сколько-нибудь значимого бюджетного эффекта от преобразования удастся лишь немногим отдельным муниципальным образованиям и часто за счет существенного снижения количества муниципальных выборов, так как прекращаются полномочия представительных органов и глав ликвидированных поселений.

Однако, наибольшей проблемой в трансформации муниципальных образований на настоящей момент является не только то, что «вовлеченность жителей в местное самоуправление снижается, при этом декларируемые инициаторами преобразований цели по повышению эффективности бюджетных расходов и качества муниципального управления на практике достигаются в очень ограниченном виде, либо не достигаются вовсе» [1], а то, что целевые ориентиры в социально-экономическом развитии, которые начинает использовать созданный в результате объединения муниципальных образований орган местного самоуправления, становятся агрегированными и используются их средние значения по всей территории созданного муниципального образования в целом. Вновь созданное укрупненное муниципальное образование с позиций муниципальной статистики, которая будет положена в основу принятия большинства управленческих решений, будет гомогенным (относительно однородным). Асимметрию в развитии населенных пунктов внутри муниципального образования практически сглаживают средние показатели результата, которые будут включаться после объединения в документы стратегического планирования территории.

Если опираться на положения ст. 39 п. 2 федерального закона № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. ((в ред. федерального закона от 30.10.2017 N 299-ФЗ)) «О стратегическом планировании» (далее закон № 172-ФЗ): «По решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования». Таким образом, решение вопроса о необходимости разработки стратегии социально-экономического развития закреплялось за самим муниципальным образованиями.

В этом случае право на разработку стратегии было законодательно предоставлено всем муниципальным образованиям, но им мало кто воспользовался, особенно в сельских поселениях. Конечно, подавляющему большинству этих муниципальных образований стратегическое планирование в полном объеме не по плечу:

- Отсутствует четкое определение правового статуса стратегии социально-экономического развития муниципального образования и «они так и оставались

разработками информационно-аналитического, прогнозного характера и служили основой для разработки муниципальных программ» [3, с. 69];

- ОМСУ продолжают ориентироваться при разработке стратегии социально-экономического развития муниципальных образований на формирование данного документа, как ««документа общественного согласия», что приводит к необходимости выстраивать плановые процессы с вовлечением в процедуры разработки и реализации стратегического плана широкого спектра представителей территориального социума» [7, с. 56]. Такой подход, с одной стороны, позволяет повысить уровень открытости деятельности ОМСУ перед жителями и влиять на сглаживание возникающего «кризиса доверия» [7, с. 56-57], а, с другой стороны, позволяет формировать основу для реализации в муниципальном образовании механизмов инициативного бюджетирования, при реализации которых ОМСУ получают возможность привлечения средств помимо местного бюджета из различных источников (например, при реализации Программы поддержки местных инициатив в Тверской области из 4 источников: средства областного бюджета, средства депутатов, средства бизнес-структур, средства граждан) на решение наиболее значимых и проблемных для населения проектов.

Однако, можно согласиться с Е.М. Бухвальд и И.В. Митрофановой, что «практика показала, что эффективно работающих стратегических документов оказалось достаточно мало» [3, с. 69].

Сложности с реализацией стратегий социально-экономического развития муниципальных образований связаны с тем, что используемая с 2014 г. технология программного бюджета выстраивает расходование средств местного бюджета в четком соответствии с принятыми муниципальными программами и контроль за результативностью и эффективностью использования бюджетных средств соотнесен с их реализацией. Так как обязанности разработки стратегии для муниципального образования нет, то не существует для ОМСУ и закладываемого законом № 172-ФЗ требования для муниципальных программ, как для органов государственной власти по обязательности соотнесения государственных программ приоритетам социально-экономического развития, определенной стратегией социально-экономического развития (ст. 28 п. 1 – для государственных программ РФ, ст. 37 п. 1 – для государственных программ субъектов РФ). В этом случае чаще всего даже широкое общественное обсуждение перед принятием стратегии социально-экономического развития муниципального образования не приводит к тому, что в ходе заданного в документе долгосрочного планового периода будет осуществляться реальный мониторинг его выполнения: осуществляться промежуточная оценка достигаемых результатов в четком соотнесении с отчетами Главы муниципального образования, осуществление корректировки при выявляемых отклонениях и т.п.

Таким образом, у ОМСУ, которые вовлечены в процесс трансформации:

1. Могут быть сформированы или отсутствовать стратегии социально-экономического развития территории, которые в условиях

укрупнения не найдут своего отражения в документах стратегического планирования вновь формируемого муниципального образования.

Стратегии муниципальных образований не унифицированы по структуре и оформлению, так как существенно различаются методически, по кругу объектов планирования, используемых показателей и т.п. Это не позволяет обеспечить их полную согласованность при разработке стратегии вновь создаваемого муниципального образования. Кроме того, вновь созданное укрупненное муниципальное образование может не принять решение о формировании собственной стратегии социально-экономического развития. В результате возможно ухудшение отношения к общественному участию в муниципальном управлении у тех групп населения, которые были вовлечены в общественные обсуждения и публичные слушания при разработке стратегий муниципальных образований, теряющих при трансформации статус и которые имели стратегию социально-экономического развития. Уровень недоверия к ОМСУ в этом случае может увеличиться.

2. Были *разработаны и реализовывались муниципальные программы*, которые содержали те основные результаты, которые должны быть достигнуты на конкретной территории. Так как реализуемые муниципальные программы включали только те задачи и мероприятия, которые соотносились с закрепленными за ОМСУ полномочиями, то различаются между собой муниципальные программы сельских поселений от муниципальных программ городских поселений или городских округов, или муниципальных районов, включаемых в процесс укрупнения. При этом процессы интеграции для муниципальных программ при трансформации не регламентируются и не определяются, как обязательные для реализации. В результате вновь созданное укрупненное муниципальное образование разрабатывает собственные муниципальные программы, не отражая в них вариант преемственности по отношению к ранее действующим программам. В этом случае то, что «после завершения территориальных преобразований анализ достижения заявленных целей, как правило, не проводится» [1], связано в этом случае и с объективными трудностями выявления показателей эффективности и результативности функционирования ОМСУ на укрупненной территории.
3. Использовались, принимаемые в формате скользящего среднесрочного планирования, *местные бюджеты*. Вновь созданное после укрупнения муниципальное образование формирует собственный местный бюджет, опирающийся на тот же налоговый потенциал, которым ранее располагали все муниципальные образования, участвующие в трансформационных преобразованиях. Однако считать консолидированный бюджет территории, который учитывался при пла-

нировании социально-экономического развития, тем местным бюджетом, который ляжет в основу финансового обеспечения деятельности вновь созданного укрупненного муниципального образования нельзя, так как бюджеты формировались ориентируясь на вопросы местного значения ОМСУ (а с изменением вида муниципального образования они изменяются), а также помимо собственных налоговых доходов осуществляется учет неналоговых доходов и планируемых межбюджетных трансфертов. При этом органы государственной власти субъектов РФ могут принимать решения о финансовой поддержке укрупненных муниципальных образований (например, Удомельский городской округ получает ежегодно с момента объединения дотацию из областного бюджета в сумме 134,8 млн. рублей по результатам выполнения мероприятий по Соглашению с Министерством Финансов Тверской области).

Таким образом, необходимо не только определять правовые аспекты трансформационных преобразований ОМСУ при укрупнении муниципальных образований - правовую основу и механизмы преобразований для ОМСУ (то что в настоящее время и ограничивает действия по поддержке осуществления трансформационных преобразований муниципальных образований), но и четко регламентировать те основные процессы, которые позволят на основе преемственности документов стратегического планирования проводить обоснованную оценку изменения социально-экономической ситуации на конкретной территории и осуществлять дальнейшее оценивание результативности деятельности ОМСУ. Кроме того, необходима проработка в создаваемых укрупнённых муниципальных образованиях процессов вовлечения жителей в процессы общественного участия в муниципальном управлении, что становится чрезвычайно актуальным в условия большого количества населенных пунктов на территории.

Список использованных источников

1. Соснин Д. Укрупнение муниципалитетов создает риски для обеспечения права граждан на местное самоуправление [Электронный ресурс] // Комитет гражданских инициатив. URL: <https://komitetgi.ru/news/news/4002/> (дата обращения 25.03.2019).

2. Петухов Р.В. Совершенствование нормативного правового регулирования процедур преобразования муниципальных образований (предложения подготовлены на базе анализа практики Московской области). Аналитический доклад [Электронный ресурс] // Комитет гражданских инициатив. URL: https://komitetgi.ru/service/%D0%9F%D0%B5%D1%82%D1%83%D1%85%D0%BE%D0%B2_%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%

V0%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D1%84%D0%B8%D0%BD.pdf (дата обращения 25.03.2019).

3. Бухвальд Е.М., Митрофанова И.В. Пути интеграции муниципальных образований в единую вертикаль стратегического планирования в России // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2017. № 2 (197). С. 67-72.

4. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации (на 1 января 2018 г., на 1 января 2017 г.) [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. База данных показателей муниципальных образований. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения 25.03.2019 г.).

5. Выдрин И.В. Новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления [Электронный ресурс] // Мудрый юрист. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/61819-novye-tendencii-territorialnoj-organizacii-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 25.03.2019 г.).

6. Устав муниципального казенного учреждения «Управление сельскими территориями»: Утвержден постановлением Администрации Удомельского городского округа от 23.12.2016 № 2-па [Электронный ресурс] // Удомельский городской округ. URL: http://udomelskij-okrug.ru/images/selskie/Устав_МКУ_Управление_сельскими_территориями_2016.pdf (дата обращения 25.03.2019 г.)

7. Лапушинская Г.К. Особенности осуществления муниципального стратегического планирования // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Экономика и управление». Выпуск 20. Тверь: ТвГУ, 2013. С. 56-64.

STRATEGIC PLANNING OF DEVELOPMENT OF TERRITORIES IN THE CONDITIONS OF TRANSFORMATION OF MUNICIPAL UNITS

G.K. Lapushinskaya, Tver State University, Tver, Russia

In article questions of impact of transformations of municipal units on processes of strategic planning of territories are considered. The problems that large municipalities will encounter when focusing on building continuity in strategic planning documents are highlighted.

Keywords: strategic planning, municipal management, development of territories, transformation of municipal units, strategy, municipal programs

Об авторе:

ЛАПУШИНСКАЯ Галина Константиновна – доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного управления Тверского государственного университета, e-mail: laboratory-region@yandex.ru