#### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

### «О перспективах развития стратегического планирования в городских округах Хабаровского края»

#### Введение

Развитие стратегического планирования в городских округах Хабаровского края с 2014 года осуществляется на основе Федерального закона от 28.07 2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» (далее - закон 172-ФЗ), в котором определены

### Статья 6. Полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся:

- 1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития РФ и субъектов РФ;
- 2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

#### Статья 11. Документы стратегического планирования

- 5. К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:
  - 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
  - 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
  - 5) муниципальные программы.

### В ст. 4 закона 172-ФЗ к полномочиям федеральных органов власти отнесены

- 5) установление общих требований к содержанию документов стратегического планирования, к последовательности и порядку их разработки, корректировки, рассмотрения и утверждения (одобрения);
  - 9) методическое обеспечение стратегического планирования.

Однако по истечении восьми лет, прошедших после принятия закона, на федеральном уровне так и не были разработаны

- требования ко всем документам стратегического планирования;

-методическое обеспечение стратегического планирования на муниципальном уровне;

-порядок согласования долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований с приоритетами и целями социально-экономического развития РФ и субъектов РФ.

В этих условиях органы местного самоуправления вынуждены в инициативном порядке, «на свой страх и риск» определять методологию и правовое регулирование для стратегического планирования в муниципальных образованиях.

Анализ данных инициатив позволяет сделать вывод: методологические подходы, принятые для разработки стратегий социально-экономического развития городских округов края и других документов стратегического планирования не обеспечивают исполнения базовых принципов (в том числе программно-целевого принципа), установленных в ст.7 закона 172-ФЗ. Это, в свою очередь, не позволяет обеспечить эффективную реализацию разработанных стратегий.

Сбор и анализ актуальных разработок по вопросам совершенствования стратегического планирования представленных в публикациях научных, экспертных организаций, федеральных институтов развития, в выступлениях участников различных форумов и конференций в 2020-22 годах показывает, что в настоящее время сформировалось несколько методологических подходов к стратегическому планированию в муниципальных образованиях. Однако ни один из этих подходов сегодня не имеет необходимого и системного нормативного правового обеспечения на федеральном уровне, а значит создаёт для органов местного самоуправления значительные политические, правовые и экономические риски при их использовании. Поэтому выбор методологии для дальнейшего развития стратегического планирования в городах края — это сегодня не столько научное, сколько политическое решение руководства данных муниципальных образований.

Описанию данных методологических подходов для такого политического выбора посвящена данная аналитическая записка.

## 1. Стратегическое планирование городских округов на основе федерального закона 172-Ф3

Основным правовым документом для стратегического планирования в муниципальных образованиях является закон 172-ФЗ, который даёт право муниципальным образованиям заниматься стратегическим планированием,

определяет полномочия органов местного самоуправления, перечень документов и некоторые правовые нормы для осуществления данного процесса.

Вместе с тем, ряд формулировок закона содержат правовые коллизии и юридико-лингвистические неопределённости, которые создают риски для органов местного самоуправления. В частности, первое же полномочие органов местного самоуправления из ст. 6 закона 172-Ф3

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития РФ и субъектов РФ;

### порождает два вопроса

<u>Вопрос 1</u>. КАК трактовать формулировку «определение долгосрочных целей и задач муниципального управления <u>И</u> социально-экономического развития муниципальных образований»?

Если следовать правилам русского языка и логике, то данная формулировка говорит о наличии двух полномочий

- 1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления,
- 2) определение *долгосрочных* целей и задач <u>социально-экономического</u> развития муниципальных образований.

При этом непонятно, в каких отношениях должны находиться результаты реализации этих двух полномочий, если в ст. 2 закона 172-ФЗ определено «муниципальное управление - деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития».

<u>Вопрос 2.</u> КТО и КАК должен согласовывать долгосрочные цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований с приоритетами и целями социально-экономического развития РФ и субъектов РФ?

В поисках ответов на эти вопросы Дальневосточный научный центр местного самоуправления (далее – ДВНЦМС) направил соответствующий запрос в Минэкономразвития РФ. Ответов на поставленные вопросы Минэкономразвития РФ не дал, но сообщил, что в связи с принятием Указа Президента РФ от 8 ноября 2021 г. N 633 «Основы государственной политики

в сфере стратегического планирования в РФ» в настоящее время готовятся поправки в федеральный закон 172-ФЗ, который определит новые правовые основы стратегического планирования в муниципальных образованиях.

Этим же письмом сообщалось, что обновлённый закон 172-ФЗ будет принят осенью 2022 года, но до настоящего времени его проект даже не внесён в Государственную думу РФ.

# 2. Стратегическое планирование Хабаровска на основе поручения Президента РФ по итогам Восточного экономического форума 2021 (Пр-1971, п.4 а)

По итогам пленарного заседания Восточного экономического форума-2021 Президент РФ дал поручение<sup>1</sup>:

- 4. Правительству РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ, входящих в состав ДФО, при участии глав муниципальных образований, заинтересованных организаций и представителей общественности в целях улучшения условий проживания граждан, повышения доступности социальных услуг и создания возможностей для самореализации граждан обеспечить:
- разработку планов развития городов, являющихся административными центрами субъектов  $P\Phi$ , входящих в состав  $Д\Phi O$ , городов с населением свыше 50 тыс. человек, расположенных на территории  $\mathcal{A}\Phi O$ , а также г. Тынды и г. Северобайкальска, отразив в указанных планах приоритетные направления развития этих городов, в которых преимущественно а также отрасли экономики, создаваться рабочие места и которые будут обеспечивать спрос за пределами этих городов на производимые в них товары и оказываемые услуги.

Срок – 1 августа 2022 г.;

б) подготовку **мастер-планов развития городов**, определенных в подпункте «а» настоящего пункта, в целях реализации стратегий их развития, а также рассмотрение и утверждение отдельных мастерпланов на Восточном экономическом форуме в 2022 году.

Доклад – до 1 января 2022 г., далее – один раз в полгода;

*в*) ....

Ответственные: Мишустин М.В.,

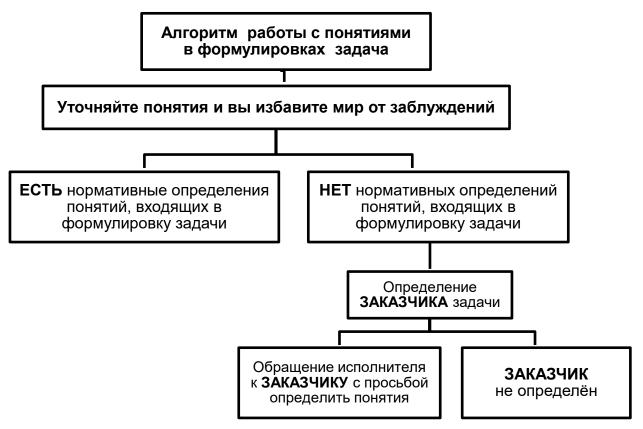
высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов  $P\Phi$ , входящих в состав  $Д\Phi O$ .

\_\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/66958

Поскольку Хабаровск является административным центром Хабаровского края, то реализация данного поручения относится и к нему. Определённые в поручении документы «планы развития городов» и «мастер-планы развития городов» по своей сути и содержанию коррелируют с документами планирования, они стратегического однако не имеют нормативных определений и не содержатся ни в одном федеральном законе. Это сознаёт органов местного самоуправления ПО поводу законности расходования бюджетных средств на разработку и реализацию данных документов и может квалифицироваться как коррупциогенный «юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера»<sup>2</sup>.

Для минимизации данных рисков органов местного самоуправления ДВНЦМС попытался воспользоваться своим традиционным алгоритмом работы с понятиями



Поскольку в соответствии со статусом документа, заказчиком должен был являться Президент РФ, то на его имя было направлено обращение с просьбой пояснить данные формулировки, поскольку без этого реализовать поручение не представляется возможным. Однако переписка с Президентом РФ и его Администрацией, с Полномочным представителем Президента в ДФО, со

-

 $<sup>^2</sup>$ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"

специалистами КБ СТРЕЛКА и т.д. не увенчалась успехом. Не удалось определить и автора этого поручения, поскольку на письмо Президенту РФ был получен ответ из Администрации Президента РФ, суть которого заключалась в последней фразе: «По нашему мнению, при подготовке проекта поручений...., в том числе его пункта 4, были соблюдены все требования, а возможные вопросы, связанные с его реализацией, вызваны новизной и сложностью поставленных задач».

Заметим, что попытки расшифровать словосочетания *«план развития города»* и *«мастер-план развития городов»* в 2022 году неоднократно предпринимались и другими экспертами, в том числе

-на Гайдаровском форуме «Россия и мир: приоритеты» в Москве 14 января 2022г. в рамках сессии «Агрегация мирового и российского опыта мастер-планирования: от слов к практике»<sup>3</sup>;

-на Восточном экономическом форуме во Владивостоке 6 сентября 2022г. в рамках сессии «Новая жизнь дальневосточных городов: стратегии развития»<sup>4</sup>;

-на Форуме стратегов в Санкт-Петербурге 1 ноября 2022г. в рамках панельной дискуссии «Перспективы территориального планирования в России»<sup>5</sup>.

Но пока всё безрезультатно, что соответствует выводу А.Шаронова на ВЭ $\Phi$  - 2022: «Мастер-план — это не нормативный документ, поэтому каждый поёт эту песню как он её понимает...».

Вместе с тем, в случае принятия данной методология для дальнейшего развития стратегического планирования в Хабаровске органам местного самоуправления необходимо будет разрабатывать большой пакет своей нормативно-правовой документации для её реализации, что является достаточно сложной задачей. Об этом свидетельствуют многочисленные попытки КБ «Стрелка», ВЭБ.РФ, Минстроя России и других органов власти и организаций на федеральном уровне ввести понятие мастер-план в федеральное законодательство. Но пока ни одна из них не увенчались успехом.

Однако следует заметить, что задача объединения в одном документе социально-экономическое и пространственное развитие городов весьма актуальна и в России, и в других странах. Но при этом она является весьма сложной с научной точки зрения и пока никем не решена. Об этом также говорил А.Шаронов на ВЭФ-2022: «Я за мастер-планы, но хочу предостеречь от быстрых решений... Небольшие изменения в пространственном размещения

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> https://www.youtube.com/watch?v=g0fkh-73g3w

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>https://roscongress.org/sessions/eef-2022-novaya-zhizn-dalnevostochnykh-gorodov-strategii-razvitiya/translation/

https://www.youtube.com/watch?v=ves6e-eGBho&t=106s

одного и того же комплекса жилого или многоцелевого порождали разные экономические последствия для муниципалитетов, настолько разные, что даже диву даёшься...»

# 3. Стратегическое планирование городских округов края как перспективных центров экономического роста и городских агломераций

В Приложении 3 к Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года<sup>6</sup> (далее-Стратегия) Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре определены как перспективные центры экономического роста субъекта РФ, которые обеспечивают вклад в экономический рост Российской Федерации от 0,2 процента до 1 процента ежегодно, а также как города, образующие городские агломерации с численностью населения

Хабаровск - более 500 тыс. человек,

Комсомольск-на- Амуре – менее 500 тыс. человек. При этом в Стратегии даны следующие определения

"городская агломерация" - совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 250 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями; (абзац введен распоряжением Правительства РФ от 25.06.2022 N 1704-р)

"крупная городская агломерация" - совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 500 тыс. человек - 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями;

реализации данной Стратегии Постановление принято Правительства  $P\Phi$  от <u>31 мая 2022</u> г. N 996 "Об утверждении Правил согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных uкрупнейших городских агломераций" (далее - Постановление 996), реализация которого порождает стратегического принципиально новую методологию И документы планирования.

Представляется, что методология, заложенная в данном постановлении, будет касаться не только крупных и крупнейших агломераций, но

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_318094/006fb940f95ef67a1a3fa7973b5a39f78dac5681

распространится и на все агломерации. И тогда для городских округов края возникают вопросы, на которые пока нет ответов. А именно:

- что есть Хабаровск или Комсомольск-на-Амуре как городские агломерации? О каких *совокупностях компактно расположенных* населенных пунктов и территорий между ними для этих городов можно говорить?
- что такое «долгосрочный план социально-экономического развития городской агломерации»?
- как соотносятся понятия «стратегия социально-экономического развития городского округа» и «долгосрочный план социально-экономического развития городской агломерации»?
- в соответствии с Постановлением 996 инициатором разработки долгосрочного плана социально-экономического развития крупной городской агломерации является высший исполнительный орган субъекта РФ. А какова роль органов местного самоуправления в подготовке и реализации этого плана?

Поскольку ответов на эти вопросы пока нет в законодательстве, а процесс уже пошёл и проигнорировать его невозможно, то представляется целесообразным при Правительстве Хабаровского края сформировать экспертную группу из представителей

- -городских округов края,
- -муниципальных районов, граничащих с городскими округами,
- -органов исполнительной власти Хабаровского края,
- -экспертного сообщества

для осмысления этой новой задачи и разработки методологических подходов к её решению.

## 4. Стратегическое планирование городских округов в единой системе публичной власти России

В соответствии с Конституцией РФ органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в РФ и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории<sup>7</sup>. Это означает, что даже в условиях существующей в настоящее время неопределённости в

 $<sup>^{7}</sup>$  Федеральный закон "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" от 21.12.2021 N 414- $\Phi$ 3, ст. 1 часть. 1

правовом и методологическом обеспечении стратегического планирования на муниципальном уровне можно сформулировать ряд <u>обязательных</u> <u>требований</u>, которые должны выполняться при любом подходе. В частности,

- документы стратегического планирования на муниципальном уровне должны содержать цели, направленные на повышение качества жизни населения;
- -стратегические цели развития муниципального образования должны коррелировать (согласовываться) с федеральными и региональными стратегическими целями развития;
- -документы стратегического планирования муниципального образования должны соответствовать вопросам местного значения и полномочиям органов местного самоуправления.

При этом между данными требования будут существовать следующие логические связи



Это означает, что при разработке муниципальных документов стратегического планирования, удовлетворяющих таким обязательным требованиям, необходимо каждый вопрос местного значения проанализировать на предмет соответствия

- -показателям качества жизни населения, заявленным в федеральных и краевых документах;
- -показателям, характеризующим достижение федеральных и краевых стратегических целей, не связанных напрямую с качеством жизни населения.

Поскольку в настоящее время нет нормативного определения понятия «качество жизни» и существуют разные экспертные мнения по поводу его содержания, то муниципальные образования могут выбрать любое их них. Вместе с тем, представляется целесообразно ориентироваться на разработки двух федеральных институтов развития Агентства стратегических инициатив и ВЭБ.РФ, хотя они имеют существенные различия даже на уровне направлений, не говоря уже о показателях в каждом из этих направлений

Направления для оценки качества жизни АСИ	Направления для оценки качества жизни ВЭБ.РФ		
1.Медицинское обслуживание	3.3доровье		
2.Образование и развитие	4. Образование		
3.Жилье и инфраструктура	1.Жилищные условия		
4.Потребление и досуг	10.Работа и ОТДЫХ		
5. Чистота и экология	6. Благоустройство		
	7.Экология		
6.Инклюзивность и равенство			
7.Безопасность	8.Безопасность		
8.Социальная защита			
9.Государственные услуги и сервисы			
10.Возможности для работы и своего дела	10.РАБОТА и отдых		
	2.Доход и РАБОТА		
	5.Мобильность		
	9.Общество		
	11.Гражданские права		
	12. Удовлетворенность		

В качестве <u>показателей достижения федеральных стратегических</u> <u>целей</u> необходимо, как минимум, учитывать показатели, определённые в следующих документах

- -Указ Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года;
- -Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 N 2765-р);

-Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 (ред. от 11.06.2021) "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов" и дополнения к нему определённые Указом Президента РФ 11 июня 2021 года N 362.

В качестве показателей достижения краевых стратегических целей необходимо, как минимум, учитывать

-показатели, установленные Распоряжением Правительства Хабаровского края от 8 декабря 2021 г. № 1215-рп «О направлениях и задачах развития Хабаровского края на период до 2026 года и на перспективу до 2030 года»;

-показатели социально-экономического развития муниципальных образований для оценки деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Хабаровского края, определённые Постановлением Правительства Хабаровского края от 20.05.2013 года N 122-пр «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Хабаровского края» (с изменениями на 3 декабря 2021 года).

Поэтому представляется целесообразным разработку документов стратегического планирования городских округов и других муниципальных образований края начинать с формирования следующей таблицы

Вопрос местного значения  Направление и показатели Индекса качества жизни ВЭБ.РФ	Показатели достижения федеральных стратегических целей			Показатели достижения стратегических целей Хабаровского края			
	Показатели выполнения национальных целей развития (Указ Президента РФ № 474)	Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года	Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов МСУ муниципальных, городских округов и муниципальных районов		Перечень показателей, установленных в Распоряжении Правительства Хабаровского края №1215		

Содержание данной таблицы может служить основой (граничными условиями, критериями,...) при определении целей, задач и мероприятий в ходе разработки документов стратегического планирования не только городских округов, но и всех муниципальных образований Хабаровского края.