

УДК 332.14: 352

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛИТЕТАХ РОССИЙСКОГО СЕВЕРА И АРКТИКИ*

В. В. Дидык, Л. А. Рябова

Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина Кольского научного центра РАН

В статье анализируются основные проблемы развития института местного самоуправления в Российской Федерации, а также в условиях Севера и Арктики РФ. Обсуждаются возможности внедрения социальных инноваций в муниципалитетах российского Севера и Арктики. Особое внимание уделено практике стратегического планирования и управления в северных и арктических муниципальных образованиях РФ как перспективного направления совершенствования системы управления социально-экономическим развитием на местном уровне.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, муниципальные образования, российский Север и Арктика, стратегическое планирование и управление.

V. V. Didyk, L. A. Ryabova. PROBLEMS AND PROSPECTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT DEVELOPMENT IN MUNICIPALITIES OF NORTHERN AND ARCTIC REGIONS OF RUSSIA

We analyse the main problems in the development of local self-government in the Russian Federation, namely in its Northern and Arctic regions. Opportunities for introduction of social innovations in the municipalities of Russia's North and Arctic are discussed. Special attention is given to the practices of strategic planning and management as a promising line for improving the management of socio-economic development at the local level.

K e y w o r d s: local self-government, municipalities, Northern and Arctic regions of Russia, strategic planning and management.

Введение

Местное самоуправление (МСУ) признано одной из основ конституционного строя Российской Федерации и в соответствии со статьей 12 Конституции РФ является в пределах своих полномочий самостоятельным институтом публич-

ной власти и гражданского общества, а «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [Конституция..., 1993. С. 7]. Такое положение определяет исключительно важную роль института МСУ и организации системы управления на местном уровне для развития не только муниципальных

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФГФ в рамках проекта «Проблемы и перспективы развития муниципальных образований и местного самоуправления на российском Севере» № 13-12-51012 и проекта «Российская Арктика: современная парадигма развития» № 12-32-06001, грант целевого конкурса РФГФ «Россия в Арктике: история, современность, перспективы».

образований, где действуют его полномочия, но также для социально-экономического развития регионов и страны в целом. Свою специфику имеет деятельность местного самоуправления в условиях российского Севера и Арктики. Она обусловлена особыми природно-климатическими и экономическими факторами, неразвитостью транспортной и во многих случаях социальной инфраструктуры, что увеличивает стоимость жизни населения, а также текущие и капитальные затраты местных бюджетов.

В настоящей статье предпринята попытка анализа основных, по мнению авторов, проблем, связанных с развитием института МСУ как в целом в стране, так и с учетом особенностей его функционирования на территориях российского Севера и Арктики. Рассматриваются возможности таких перспективных направлений развития муниципальных образований, как внедрение социальных и управленческих инноваций. В частности, особое внимание уделено практике применения стратегического планирования и управления в муниципалитетах российского Севера и Арктики как инструмента, способствующего укреплению местного самоуправления, повышению эффективности системы управления и обеспечения перехода к устойчивому социально-экономическому развитию муниципальных образований этого важнейшего макрорегиона РФ, где создается значительная часть благосостояния страны.

Государственная политика развития местного самоуправления

Одним из главнейших направлений региональной политики в РФ как на федеральном, так и на региональном уровне является политика в отношении муниципальных образований. Несмотря на то что основные принципы местного самоуправления были зафиксированы в Конституции РФ два десятилетия назад, до настоящего времени в стране нет четкой определенности, каким должно быть местное самоуправление. По мнению президента Общероссийского конгресса муниципальных образований и председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера С. М. Киричука, сегодня на федеральном уровне существует два взгляда на МСУ. Согласно первому, «местное самоуправление – это самостоятельная власть, которая, опираясь на чаяния населения, самостоятельно, под свою ответственность решает местные вопросы» [Киричук, 2012. С. 3]. Эта позиция соответствует конституционным принципам, и на ней был основан закон о МСУ

(ФЗ № 154), действовавший с 1995 по 2003 год. Однако такая трактовка, по мнению С. М. Киричука, является несколько идеалистической. Согласно другому взгляду, «местное самоуправление не может быть полностью самостоятельным; решать важные для населения вопросы невозможно без поддержки государства» [Киричук, 2012. С. 3]. Такая точка зрения реализована в действующем Федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 131). Позиция руководителя Общероссийского конгресса муниципальных образований и председателя профильного комитета Совета Федерации состоит в том, что самостоятельность местного самоуправления, возможно, будет когда-нибудь достигнута, но сегодня для подавляющего числа муниципальных образований это невыполнимо [Киричук, 2012. С. 4].

Концептуальная неопределенность в политике федеральных органов власти РФ в отношении развития МСУ проявилась на первом заседании обновленного состава Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления 31 января 2013 г., а также на состоявшемся вскоре (8.02.2013) первом после длительного перерыва заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной думы РФ. Так, председательствующий на заседании Совета по развитию местного самоуправления Президент РФ В. В. Путин призвал активизировать его деятельность, превратить в площадку, «где будут обсуждаться стратегические направления государственной политики и развития законодательства в сфере местного самоуправления» [Стенограмма..., 2013]. Решение о создании при Совете постоянных тематических комиссий по важнейшим направлениям развития МСУ впервые явилось организационной основой его превращения в действующий механизм включения проблем местного самоуправления в повестку дня главы государства. Отсутствие такого механизма в период реформирования МСУ стало, очевидно, одной из причин образовавшейся концептуальной неопределенности проводимых преобразований.

На заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Госдумы обсуждались фундаментальные вопросы, во-первых, о необходимости разработки концепции развития местного самоуправления – идеологической основы МСУ; во-вторых, о критической оценке правовой основы местного самоуправления – Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Следует отметить, что необходимость новой концепции развития МСУ, формулирующей от имени государства базисные идеологические основы развития местного самоуправления, назрела давно. После подписания Президентом Б. Ельциным в октябре 1999 года Указа № 1370, которым были утверждены основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления, подобные концептуальные документы больше не принимались. На заседании Совета при Председателе Госдумы было также отмечено, что действующий ФЗ № 131 «уже не исполняет концептуальную функцию в силу значительного количества внесенных в него изменений» [Сергей Нарышкин..., 2012]. В целом в стране особой критике подвергается чрезмерная унификация положений ФЗ № 131. При его разработке законодатели старались организовать МСУ в РФ по образцу плотно заселенных стран Европы, что для огромных пространств Российской Федерации во многом неприменимо.

Таким образом, концептуальная неопределенность по рассматриваемому, одному из ключевых, направлению региональной политики серьезно усложняет реализацию стратегической задачи инновационной модернизации экономики страны. В этих условиях актуальным и обоснованным представляется предложение академика РАН А. И. Татаркина о необходимости перехода к новой модели пространственно-социально-экономического развития, опирающейся на инновационные подходы, затрагивающие и институт МСУ [Татаркин, 2013. С. 10].

Развитие муниципальных образований российского Севера и Арктики

В новой модели пространственного развития и управления социально-экономическим развитием страны особая роль должна принадлежать Северу и Арктике России. Глобальное усиление конкуренции за ресурсы Севера и Арктики еще более актуализирует вопросы функционирования северных и арктических местных сообществ, выявления и реализации на практике важнейших факторов их успешного развития в новой модели национального развития и новых геоэкономических условиях [Рябова, 2011. С. 102]. В целом, как подчеркивает академик Татаркин, «центральным звеном (ядром) пространственного развития должна стать человекоориентированная парадигма институционального развития каждой территории страны» [Татаркин, 2013. С. 11].

В зависимости от экономической структуры на Севере и в Арктике РФ сформировалось несколько типов поселений. В наиболее общем

виде это (1) ресурсно-базированные поселения (часто монопрофильные), (2) поселения с традиционной экономикой, где проживают коренные народы, (3) поселения с диверсифицированной экономикой. Северные местные экономики, как правило, имеют ограниченную ресурсную основу и подвержены колебаниям, вызванным воздействием внешних сил (колебания мировых цен на ресурсы, решения крупных ресурсных корпораций и т. п.), что отражается и на их социальном развитии. Значительная часть населения российского Севера и Арктики живет в довольно крупных поселениях, однако большинство населенных пунктов относятся к малым (менее 5 тыс. чел.)¹. Особенность российского Севера и Арктики в том, что, несмотря на интенсивную урбанизацию, малые поселения продолжают играть ключевую роль в системе расселения. Они важны для использования и защиты природных ресурсов, для развития традиционной и рыночной экономики, отличаются сильной связью с культурно-историческими традициями, там сохраняются условия для поддержания уклада жизни и культур коренных народов Севера и, что особенно важно, они имеют большое значение для сохранения контроля над важнейшим ресурсом любого государства – территорией [Рябова, 2011. С. 105].

Особое значение для развития северных и арктических муниципалитетов РФ имеет внедрение инноваций. Причем не только и не столько технологических, но и в общественном секторе – сфере социальных услуг, а также в гражданском обществе – совокупности социальных групп, объединенных общими интересами (культурными, этническими и др.), реализуемых вне сферы деятельности государства. Для нашей страны на данном этапе характерно понимание инноваций преимущественно в узком, технологическом смысле, и поэтому мы особо подчеркиваем необходимость более широкого подхода к пониманию феномена инновации и усиления внимания к его социальному аспекту.

Изучение опыта муниципалитетов зарубежного Севера и Арктики² показало, что многие из них делают ставку на социальные инновации: в

¹ Градостроительный кодекс РФ дает следующую классификацию поселений РФ: 1) сверхкрупные города – свыше 3 млн чел.; 2) крупнейшие – от 1 до 3 млн; 3) крупные – от 250 тыс. до 1 млн; 4) большие – от 100 до 250 тыс.; 5) средние – от 50 до 100 тыс.; 6) малые города и поселки – до 50 тыс.; 7) крупные сельские поселения – свыше 5 тыс.; 8) большие сельские поселения – от 1 до 5 тыс. чел.; 9) средние сельские поселения – от 200 чел. до 1 тыс.; 10) малые сельские поселения – менее 200 чел.

² По результатам исследований авторов данной работы в малых муниципалитетах стран Северной Европы – Норвегии, Финляндии, Швеции, Исландии.

сфере социальных услуг внедряют такие новшества, как спортивные залы для престарелых, центры «Семья и школа», разрабатывают муниципальные планы «Активная жизнь», развивают дистанционное образование, в том числе для коренных народов Севера. Примеры инноваций в гражданском обществе – создание партнерства северных и арктических городов-побратимов и деревень-соседей, организация Арктических маршей, фестивалей северных театров, кочующих фестивалей документальных фильмов об Арктике, оперных спектаклей на открытом воздухе («Горная опера») и даже такие, как конкурс подледного лова или возрождение традиционного костюмированного воскресного рынка на центральной площади муниципалитета. Большинство инициатив основано на активных действиях самих граждан, которые всемерно поддерживаются местной администрацией и во многих случаях органами государственной власти. Особая важность реализации подобных инициатив состоит в том, что социальные инновации способствуют усилению сплоченности местных сообществ, развитию в них социального капитала – особого ресурса общества и одного из главных факторов инновационного развития и модернизации экономики на местном уровне [Рябова, 2007].

Двумя важнейшими проблемами, тормозящими инновационное развитие и процессы модернизации экономики в РФ в целом и на Севере и в Арктике в частности, на наш взгляд, являются, во-первых, крайняя экономическая слабость муниципалитетов и, во-вторых, недостаточная «человекоориентированность» социально-экономической политики на всех уровнях управления.

Объективным фактором, препятствующим реализации целей и задач инновационного развития и модернизации экономики, является типичная для большинства муниципальных образований РФ проблема недостатка собственных источников финансирования, высокая дотационность бюджетов, обусловленная как недостаточностью законодательно определенных источников бюджетных доходов¹, так и слабым развитием местной экономики, в том числе малого и среднего бизнеса. Специфика же

¹ После внесения изменений в налоговое и бюджетное законодательство в 2005–2006 гг. сократились как число местных налогов (с пяти до двух), так и нормативы отчислений в местный бюджет от федеральных и региональных налогов. Например, полностью были отменены отчисления в доходы местного бюджета от налога на прибыль организаций (федеральный налог), от налога на имущество организаций (региональный налог), уменьшен норматив отчислений от налога на доходы физических лиц (с 50 до 30 %), платы за негативное воздействие на окружающую среду (с 54 до 40 %).

ситуации в муниципалитетах Севера и Арктики состоит в том, что на возможности их развития накладывает негативный отпечаток дискриминационный по отношению к северным территориям механизм распределения доходов от освоения северных и арктических природных ресурсов. Сложившаяся система работает главным образом в пользу федерального уровня и крупных промышленных корпораций. Это создает искусственную дотационность многих северных регионов и муниципалитетов. Парадоксально, что даже те северные и арктические муниципалитеты, на территории которых эксплуатируются крупные нефтегазовые месторождения, обеспечивающие значительную долю доходов бюджета страны, являются дотационными. Такая ситуация характерна, например, для городского округа Салехард, Ханты-Мансийского муниципального района.

Относительно второй проблемы следует отметить, что до сих пор не работают механизмы вовлечения граждан в процессы не только инновационного развития, но и решения практических вопросов повседневной жизни муниципалитетов. Контроль за выполнением решений общественных слушаний, обеспечивающих учет мнения граждан, предписанный законодательством для определенных случаев (например, слушания по планируемым инвестиционным проектам), институционально/законодательно не оформлен и не осуществляется. Норм, обязывающих органы МСУ учитывать итоги общественных слушаний, не существует. Поэтому свои решения, в том числе и касающиеся инновационной деятельности, органы МСУ принимают чаще всего без учета мнения граждан и без их активного участия.

Таким образом, для активизации института местного самоуправления в РФ, и особенно на ее северных и арктических территориях, в целях инновационной модернизации, на наш взгляд, необходимы, во-первых, изменения налоговых и неналоговых механизмов распределения доходов, получаемых на данной территории, совершенствование межбюджетных отношений между федеральным центром и регионами, направленное на увеличение объема средств, остающихся на региональном и местном уровне.

Во-вторых, в политике федеральных и региональных органов власти по отношению к местному самоуправлению необходимо создать более благоприятные институциональные/правовые условия, позволяющие побудить жителей к активному участию в решении вопросов местного значения. Необходимо последовательно предпринимать шаги, нацеленные на максимальное повышение позитивной

гражданской активности населения, направленной на поиск инновационных путей развития местных сообществ. Нужно сделать так, чтобы деятельность по внедрению технологических, экономических и социальных инноваций осуществлялась не только органами местного самоуправления, но и широко вовлекала инициативу самих граждан.

Стратегическое планирование и управление как организационная инновация в муниципалитетах Севера и Арктики России

Стратегическое управление, аккумулирующее наиболее передовые методы управления, для российских муниципалитетов, прежде всего городов, может рассматриваться как важная организационная инновация, способствующая их движению к устойчивому социально-экономическому развитию. Применение системы стратегического управления в муниципалитетах российского Севера имеет особую актуальность как важное средство преодоления негативных тенденций депопуляции, проблем северных моногородов, обеспечения не только присутствия, но и достижения устойчивого развития на обширном пространстве Севера и Арктики России [Рябова, 2010. С. 45–47].

В последние годы практика разработки документов стратегического планирования на муниципальном уровне в РФ, и прежде всего в муниципалитетах, имеющих статус городских округов, хотя и не стала общепринятой, однако получила довольно широкое распространение. По некоторым оценкам, около трети российских городов используют тот или иной вид стратегического планирования и имеют соответствующие документы – стратегии или концепции социально-экономического развития, стратегические планы, комплексные инвестиционные планы. Помимо этого стали появляться стратегические планы развития и в муниципалитетах, имеющих двухуровневую структуру, т. е. в муниципальных районах и городских поселениях, входящих в состав муниципальных районов.

Следует отметить, что в муниципальных районах и городских поселениях из-за разделения (а в ряде случаев совмещения) предметов ведения и полномочий их органов управления в рамках одной и той же территории между этими управленческими структурами возникают противоречия. Они препятствуют не только стратегическому планированию и управлению долгосрочным развитием, но и решению текущих вопросов. Наличие у некоторых муниципальных районов стратегических планов обусловлено, как правило, требованиями со стороны регио-

нальных органов власти, поскольку муниципальные районы, по существу, функционируют как административно-территориальные единицы субъекта РФ, а их органы во многом продолжают сохранять положение территориальных органов региональной власти, как это было в советское время. Несмотря на конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления, политика централизации власти в стране, проводимая в последнее десятилетие, определила фактическую «встроенность» местных властей во властную вертикаль как экономически, так и политически [Стародубровская, Глазычев, 2011. С. 11].

Рост числа муниципалитетов в РФ, применяющих стратегическое планирование в практике управления, в определенной степени обусловлен влиянием требований, предъявляемых федеральным правительством к региональным органам власти. С 2007 г. действуют «Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»¹ и ряд других документов. В итоге к настоящему времени практически все субъекты РФ (регионы, республики) имеют стратегии социально-экономического развития.

Наряду с факторами, побуждающими города и муниципальные районы заниматься стратегическим планированием, существует множество проблем, препятствующих применению этих управленческих технологий на муниципальном уровне. Прежде всего они связаны с трудностями становления системы местного самоуправления в России – институциональными, экономическими, кадровыми. Несбалансированность полномочий органов местного самоуправления и располагаемых ресурсов, прежде всего финансовых, порождает высокую зависимость муниципалитетов от государственных органов власти. Жесткие бюджетные ограничения обуславливают тенденцию к направлению всех имеющихся ресурсов муниципалитетов на решение неотложных текущих задач, что, как правило, означает игнорирование вопросов развития, особенно в долгосрочной перспективе.

Указанные и другие общие для российских муниципалитетов неблагоприятные предпосылки осуществления стратегического планирования и управления на Севере России и в ее Арктической зоне усугубляются рядом факторов, осложняющих формирование и реализацию местной социально-экономической политики в данном макрорегионе. Это отмечавшиеся уже особенности российского Крайнего Севера – тяжелые природно-климатические условия,

¹ Утверждены приказом Министерства регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. № 14.

Перечень городов российского Севера и Арктики с численностью населения от 20 до 100 тыс. чел., принявших документы стратегического планирования (по состоянию на июнь 2011 г.)*

№ п/п	Наименование города, региона	Численность населения, 2010 г., тыс. чел.	Год принятия документа	Тип документа
1	Костомукша , Республика Карелия	30,2	2002	Стратегический план
2	Апатиты , Мурманская область	61,6	2002	Стратегия
3	Урай , Ханты-Мансийский АО	43,2	2004	Стратегия
4	Нерюнгри , Республика Саха (Якутия)	63,2	2007	Комплексная программа
5	Магадан , Магаданская область	99,0	2007	Стратегический план
6	Дудинка , Красноярский край	23,9	2008	Комплексная программа
7	Лангепас , Ханты-Мансийский АО	42,2	2009	Стратегия
8	Оха , Сахалинская область	23,0	2009	Стратегия
9	Радужный , Ханты-Мансийский АО	47,8	2009	Комплексная программа
10	Пыть-Ях , Ханты-Мансийский АО	41,4	2010	Комплексная программа
11	Котлас , Архангельская область	59,0	2010	Стратегия
12	Усинск , Республика Коми	43,6	2010	Концепция
13	Нягань , Ханты-Мансийский АО	56,5	2010	Стратегический план
14	Печора , Республика Коми	46,1	2010	Концепция
15	Мегион , Ханты-Мансийский АО	57,9	2010	Стратегия
16	Советский , Ханты-Мансийский АО	26,4	2011	Стратегия
17	Инта , Республика Коми	38,1	2011	Концепция
18	Муравленко , Ямало-Ненецкий АО	37,3	2011	Стратегия

Примечание. *Общее количество городов Севера и Арктики РФ с указанной численностью населения – 51

отдаленность от экономических центров, неразвитость транспортной, инженерной, социальной инфраструктуры населенных пунктов, что увеличивает стоимость жизни, текущие и капитальные затраты местных бюджетов, обуславливает обострение демографических проблем, ограничивает возможности развития предпринимательства и внедрения инноваций [Селин, 2010. С. 21–23].

Как показало наше исследование, несмотря на имеющиеся трудности и ограничения, муниципалитеты Севера и Арктики РФ включились в освоение методов стратегического планирования социально-экономического развития своих территорий уже в начале 2000-х годов. При изучении практики стратегического планирования и управления в северных и арктических муниципалитетах в ходе исследования, выполненного в 2010–2012 гг. [Дидык и др., 2012], мы основывались на эмпирических данных – документах стратегического планирования и отчетах о социально-экономическом развитии муниципалитетов, представленных на официальных интернет-сайтах администраций городов и муниципальных районов. Выборку исследуемых муниципальных образований составили преимущественно малые и средние города с численностью от 20 до 100 тыс. чел., расположенные на территориях Севера России, в том числе в ее Арктической зоне. Число обследованных городов составило 51 – это все города с указанной численностью населения на Севере РФ, включая арктические территории. Из них по состоянию на июнь 2011 года утвержденные документы стратегического планиро-

вания имели 20 городов, в том числе 18 (35 % от общего числа) опубликовали их тексты на официальных сайтах (см. табл.). Таким образом, распространенность применения стратегического планирования в северных и арктических муниципалитетах соответствует среднероссийскому уровню. Большинство городов и муниципальных районов, имеющих документы стратегического планирования, приняли их в последние годы (2009–2011 гг.). Соответственно, для изучения таких муниципалитетов существовала возможность анализа и оценки лишь содержания стратегий (стратегических планов)¹. По тем городам, где со времени принятия стратегий прошло несколько лет, была возможность оценить также некоторые результаты их реализации.

Одним из первых северных городов, начавших применять методы стратегического планирования, стал город Костомукша (Республика Карелия). В 2002 году здесь был разработан и утвержден «Стратегический план социально-экономического развития города Костомукши до 2015 года», в подготовке которого, наряду с представителями власти, бизнеса, местного сообщества, участвовали ученые Карельского научного центра РАН. В 2006 году в Стратегический план г. Костомукши были внесены корректировки и принята его новая дополненная версия на период до 2020 года, поскольку ряд за-

¹ Оценивались такие необходимые элементы документа стратегического планирования, как стратегический анализ, система целей развития и целевых показателей, обоснование приоритетных направлений достижения поставленных целей, механизмы реализации, мониторинга и контроля стратегии.

дач первого этапа его реализации был решен, в частности по росту инвестиций, показателям «демонополизации» экономики [Замула]. Одно из направлений стратегического развития, по которому органы местного самоуправления города действуют весьма успешно, – приграничное и трансграничное сотрудничество. Использование приграничного положения как конкурентного преимущества позволило городу включиться в соответствующие программы Европейского Союза и получить дополнительное финансирование на реализацию проектов, способствующих развитию городского округа. Например, объем финансирования муниципальных проектов, поддержанных в 2010 г., превысил 1 млн евро [Шаповал, 2010].

Другим «пионером» стратегического планирования на Крайнем Севере РФ является город Апатиты Мурманской области. Здесь в 2002 г. была принята «Стратегия социально-экономического развития города Апатиты». Ее разработке способствовал грант, полученный для этой цели по конкурсной заявке администрации города в рамках Программы «Малые города России» Института «Открытое общество» (Фонд Сороса), предусматривавший оплату услуг научно-консультационных фирм, привлекаемых для помощи в разработке стратегии.

Наш анализ показал, что содержание и организация процесса разработки Стратегии города Апатиты в основном соответствовали канонам методических требований к стратегическому планированию. Вместе с тем к недостаткам следует отнести то, что предусмотренная в тексте Стратегии разработка системы целевых показателей впоследствии не была реализована. Не выполнялся также гласный мониторинг реализации целей и задач, не осуществлялась их актуализация. Главным объективным фактором, препятствующим реализации намеченных целей и задач Стратегии, явилась типичная для большинства муниципальных образований РФ проблема недостатка собственных источников финансирования муниципальных проектов, высокая дотационность бюджета, обусловленная как недостаточностью законодательно определенных источников бюджетных доходов, так и слабым развитием местной экономики, в том числе малого и среднего бизнеса.

После первых примеров применения стратегического планирования в северных городах РФ начала 2000-х годов, т. е. до вступления в действие Федерального закона от 06.10.2003 № 131 (с 1 января 2006 г.), начавшего процесс глубокого реформирования системы местного самоуправления, последовал перерыв в несколько

лет. В это время стратегии муниципалитетов не разрабатывались. Отсутствие стратегических документов в 2005–2006 гг. объясняется влиянием переходного периода муниципальной реформы.

К числу северных городов РФ, первыми принявших стратегические документы в новых условиях действия Федерального закона № 131, относится г. Магадан, где Стратегический план был принят в 2007 г. Анализ его содержания показал, что в нем присутствуют все базисные элементы документа стратегического планирования. Оценивая, как организована реализация этого плана, можно отметить ряд позитивных моментов. Во-первых, все осуществляемые целевые программы и мероприятия тесно увязаны с намеченными в стратегии направлениями деятельности. Во-вторых, ведется мониторинг реализации целевых показателей стратегического плана, а соответствующая информация представляется на официальном интернет-сайте города¹. В информации о результатах мониторинга дается объективная характеристика не только успехов, но и нерешенных проблем (демографическая ситуация, жилищные условия), что способствует концентрации усилий на их преодолении.

Анализ стратегических документов, принятых в 2009–2010 гг. в других муниципалитетах, позволил выделить несколько их групп. Одну из них представляют стратегические документы муниципальных образований Республики Коми (г. Усинск, муниципальный район Печора, г. Инта), имеющие одинаковое название («Концепция социально-экономического развития муниципального образования «...» на 2011–2015 годы и на период до 2020 года») и разработанные примерно в одно время. Такое единообразие вызвано тем, что разработка указанных стратегических документов была организована в соответствии с Распоряжением Правительства Республики Коми, исполнение которого впоследствии контролировалось руководством региона. Очевидно, что усилия правительства республики были вызваны желанием ускорить внедрение методов стратегического управления в практику работы местных властей. Вместе с тем форсирование этого процесса вряд ли оправданно, поскольку не создает условий для вовлечения местного сообщества в процесс разработки стратегических документов, что является важнейшим условием результативности стратегического управления на местном уровне.

¹ См., например, Городские новости. Дата публикации: 08.07.2010. URL: <http://www.magadangorod.ru/index.php?newsid=9427>

Во вторую, наибольшую, группу входят семь городов Ханты-Мансийского автономного округа (ХМАО) (см. табл.). Содержание стратегических документов этих городов сильно различается. Так, Стратегию развития города Лангепас вряд ли можно рассматривать в качестве полноценного стратегического документа. В данной Стратегии нет увязки системы целей с мероприятиями по их достижению, не определен механизм реализации и мониторинга, хотя данный документ разрабатывался специализированной консультационной фирмой. Очевидно, что одной из причин недостатков при разработке документов стратегического планирования не только в этом, но и в других городах, является отсутствие общепризнанных в экспертном сообществе и одобренных на федеральном уровне методических основ стратегического планирования в муниципалитетах. Другим нередко встречающимся негативным явлением, связанным с процессом разработки стратегий развития городов, следует признать низкое качество документов, подготовленных сторонними организациями по результатам тендеров на выполнение соответствующих работ. Случается, что победителем тендера оказывается недобросовестный исполнитель, выигравший за счет предложения минимальной цены и выполняющий работу без глубокого изучения местной специфики. Последнее особенно неприемлемо для муниципалитетов Севера и Арктики, обладающих ярко выраженной спецификой и нуждающихся в особых подходах к планированию и управлению их развитием.

Указанных недостатков нет в стратегических документах городов Мегион и Нягань. Особый интерес для анализа представил Стратегический план развития муниципального образования города Нягань на период до 2020 года, утвержденный городской Думой в октябре 2010 г. Можно выделить следующие характеристики и особенности подготовки и содержания данного документа:

– высокий уровень организации подготовки при разработке стратегического плана. Руководство его разработкой осуществлял Координационный совет стратегического развития города под руководством главы города и заместителя главы Администрации губернатора ХМАО. В совет была привлечена большая группа ученых, предприниматели, представители общественных организаций, специалисты администрации города. В рамках Координационного совета было создано шесть экспертных советов по каждому из приоритетных направлений развития;

– широкое общественное обсуждение проекта стратегического плана (по утверждению главы города, изложенному в предисловии к тексту Стратегии на сайте города, в результате обсуждений было дано «огромное количество предложений и пожеланий горожан»¹, которые были учтены разработчиками, что обеспечило его статус как стратегического документа, обеспечивающего платформу для консолидации всего городского сообщества);

– отличающийся от существующих методических рекомендаций Минрегионразвития РФ подход по формированию сценариев: в отличие от рекомендаций не обосновывается выбор целевого сценария, а все четыре сценария рассматриваются как равновозможные.

Одним из особых случаев практики стратегического планирования в городах российской Арктики является опыт г. Дудинка Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района (Красноярский край). Его особенность в том, что, во-первых, это один из немногих городов Арктической зоны РФ, имеющих документ стратегического планирования. Во-вторых, как тип муниципального образования это городское поселение в составе муниципального района, функции и экономическая база которого существенно уступают муниципалитетам со статусом городских округов. Тем не менее в стратегическом документе Дудинки² присутствуют практически все основные элементы стратегического документа. Органы местного самоуправления города сумели организовать выполнение намеченных планов, которые реализуются по ряду направлений достаточно успешно. Обеспечивается рост в ведущих секторах экономики (добыче газа, производстве теплоэнергии, рыбной продукции), снижен уровень безработицы (с 6,3 % в 2007 году до 3,7 % в 2010 г.), решается задача улучшения жилищных условий, хотя и более низкими темпами, чем было предусмотрено целевыми показателями. Не достигнуты также и некоторые другие целевые показатели Комплексной программы. Невысокая степень достижения намеченных целей обусловлена не только общими проблемами развития МСУ в России и объективными трудностями решения задач социально-экономического развития в экстремальных условиях Арктики. Дополнительные проблемы вызывают организационные неувязки, порожденные несовершенством правового регулирования от-

¹ URL: <http://www.admnyagan.ru/strateg/strateg.pdf>

² Комплексная Программа социально-экономического развития муниципального образования город Дудинка на 2008–2017 годы // URL: <http://www.gorod-dudinka.ru/administracziyagoroda/programma-soczialnoekonomiches-kogo-razvitiya>

ношений органов местного самоуправления городского поселения и муниципального района, особенно в вопросах планирования и исполнения бюджета¹.

На основе выполненного анализа практики стратегического планирования как первого этапа стратегического управления в муниципалитетах Севера и Арктики РФ можно сделать следующие выводы [Дидык, 2012. С. 34].

1) Первые примеры стратегического планирования в городах российского Севера приходятся на начало 2000-х годов. К 2010 г. масштаб распространения этого метода управления достиг около трети от общего числа городов Севера и Арктики РФ, что соответствует ситуации в среднем по стране.

2) Несмотря на увеличение числа методических разработок для составления документов стратегического планирования, содержание и процесс разработки муниципальных стратегий нередко не соответствуют принципам стратегического управления. Это обусловлено, в частности, отсутствием общепризнанных в экспертном сообществе и одобренных на федеральном уровне методических основ стратегического планирования в муниципалитетах.

3) Широкое распространение получила практика привлечения для разработки стратегических планов сторонних, зачастую из других городов и регионов, научно-консультационных организаций. Это может дать позитивный результат лишь при условии, если в процесс разработки и реализации стратегического плана будет активно вовлечено само местное сообщество – местные органы власти, представители бизнеса, научное сообщество, образовательные учреждения, общественные организации, граждане. На практике это условие выполняется далеко не всегда, что во многих случаях ослабляет или даже исключает действие одного из главных факторов эффективности стратегического планирования – широкое общественное участие в разработке и реализации стратегических планов.

Заключение

Основными проблемами, препятствующими эффективному развитию института местного самоуправления как в целом в стране, так и на территориях российского Севера и Арктики,

авторы считают следующие. Во-первых, отсутствие концептуальной определенности на федеральном уровне в отношении конкретных направлений развития местного самоуправления и последующих этапов реформ, осуществляемых в данной сфере. Такая неопределенность не позволяет обеспечить формирование необходимой нормативно-правовой и экономической базы развития местного самоуправления, адекватной как современным требованиям, так и реальным институциональным (социально-экономическим, общественно-политическим и др.) условиям в стране.

Во-вторых, несбалансированность располагаемых ресурсов и имеющихся полномочий органов местного самоуправления, ограниченность налоговой базы местных бюджетов, что обуславливает чрезмерную зависимость муниципалитетов от финансовой помощи со стороны государственных органов власти. Такое положение подрывает авторитет органов местной власти у населения, препятствует развитию механизмов общественного участия в решении задач на местном уровне, составляющего сущность местного самоуправления. Во многих муниципалитетах российского Севера и Арктики эта проблема усугубляется несправедливым по отношению к этим регионам распределением и перераспределением доходов, полученных от добычи природных ресурсов, которые изымаются преимущественно в пользу федерального центра и крупных ресурсных компаний. Это, в частности, порождает высокую дифференциацию доходов и, как следствие, социальную, что несовместимо с принципами местного самоуправления. Слабая экономическая база местного самоуправления является, пожалуй, главным препятствием использования органами МСУ инструментов стратегического управления социально-экономическим развитием своих муниципалитетов.

В-третьих, недостаточная «человекоориентированность» (по выражению академика А. И. Татаркина) осуществляемой государственными органами власти политики в стране. Несмотря на провозглашенные в Конституции РФ принципы о высшей ценности человека, его прав и свобод (статья 2), о России как о социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7), в действительности эти принципы в должной мере не реализуются. В результате в стране наблюдается, как было отмечено в дискуссии на Втором Российском экономическом конгрессе (Суздаль, 18–22 февраля 2013 г.), глубокий кризис

¹ Подробный анализ правовых и практических коллизий в отношениях между органами власти муниципального района и поселений дал глава городского поселения Дудинка А. М. Дьяченко в своем докладе, опубликованном в Сборнике материалов парламентских слушаний в Совете Федерации от 25.11.2010 г. «О проблемах реализации полномочий органов местного самоуправления в районе Крайнего Севера». URL: <http://www.severcom.ru/analytics/>

духовного воспроизводства. Это ограничивает возможности становления полноценных институтов гражданского общества, развития социального капитала местных сообществ, позитивной общественной активности населения, что также препятствует укреплению института местного самоуправления.

Следовательно, перспективы развития местного самоуправления в стране, и особенно в экстремальных условиях российского Севера и Арктики, связаны прежде всего с успехами по преодолению указанных проблем. Перспективным направлением, способствующим становлению и укреплению местного самоуправления и социально-экономическому развитию муниципалитетов, является создание условий для внедрения и распространения социальных инноваций, более активного использования инструментов стратегического планирования и управления на местном уровне.

Литература

Дидык В. В. Исследование практики стратегического планирования и управления в муниципальных образованиях Севера России // Региональная экономика: теория и практика, 2012. № 23 (254). С. 31–38.

Дидык В. В., Серова Н. А., Залкинд Л. О. Основные тенденции и проблемы стратегического управления в муниципалитетах российского Севера // Вестник Кольского научного центра РАН. 2012. № 3. С. 41–45.

Замула А. Костомукша: опыт развития территории // Региональный PR-портал. URL: <http://www.regionpr.ru/page271.html> (дата обращения: 15.12.2012).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ:

Дидык Владимир Всеволодович

зам. директора по научной работе
Институт экономических проблем
им. Г. П. Лузина
Кольского научного центра РАН
ул. Ферсмана 24а, Апатиты, Мурманская обл.,
Россия, 184209
эл. почта: didyk@iep.kolasc.net.ru
тел.: (81555) 79726

Рябова Лариса Александровна

зав. отделом социальной политики на Севере
Институт экономических проблем
им. Г. П. Лузина
Кольского научного центра РАН
ул. Ферсмана, 24а, Апатиты, Мурманская обл.,
Россия, 184209
эл. почта: larissar@iep.kolasc.net.ru
тел.: (81555) 79394

Киричук С. М. Жизнь по исполкомовским принципам закончилась! // Муниципальная Россия. № 1. 2012. С. 3–7.

Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993. 64 с.

Рябова Л. А. Местные сообщества планетарного Севера: тренды и факторы социального развития // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2011. № 2 (28). С. 102–107.

Рябова Л. А. Проблемы применения концепции устойчивого развития в РФ: от национального уровня к северному аспекту // Там же. 2010. № 1 (25). С. 44–49.

Рябова Л. А. Проблемы сохранения жизнеспособности малых поселений Севера / Научный совет РАН по вопросам регионального развития, Коми научный центр УрО РАН, Сыктывкар, в моногр. Север: проблемы периферийных территорий. 2007. С. 130–152.

Селин В. С. Экономический кризис и устойчивое развитие северных территорий // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2010. № 1 (25). С. 20–25.

Сергей Нарышкин впервые собрал муниципалов на Совет // Муниципальная Россия. № 1. 2012. С. 40–46.

Стародубровская И. В., Глазычев В. Л. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика // Вопросы местного самоуправления. 2011. № 3 (37). С. 11–20.

Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления. 31.01.2013 г. [Электронный ресурс]. URL: www.президент.рф/news/17397 (дата обращения: 05.02.2013).

Татаркин А. И. Инновационные источники пространственного развития Российской Федерации // Инновации. 2013. № 03 (173). С. 10–17.

Шаповал В. Костомукша – достижения и планы // Деловая Россия, 2010. Февраль-март. С. 84–85.

Didyk, Vladimir

Luzin Institute for Economic Studies, Kola Science Centre,
Russian Academy of Sciences
24a Fersman St., 184209 Apatity, Murmansk Region, Russia
e-mail: didyk@iep.kolasc.net.ru
tel.: (81555) 79726

Ryabova, Larisa

Luzin Institute for Economic Studies, Kola Science Centre,
Russian Academy of Sciences
24a Fersman St., 184209 Apatity, Murmansk Region, Russia
e-mail: larissar@iep.kolasc.net.ru
tel.: (81555) 79394