

DOI: 10.18721/JE.10304
УДК 338.262

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ОСНОВА НОВОГО ТИПА МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ РОССИИ

О.Н. Валентик

Институт экономики РАН, Москва, Российская Федерация

Рассмотрены институциональные проблемы перехода к системе стратегического планирования, связанные с формированием организационно-правовых и экономических предпосылок включения в данную систему муниципального звена управления. Длительный период в развитии российского местного самоуправления был посвящен устранению недоработок, заключенных в исходном варианте муниципальной реформы, утвержденном ФЗ-131 в 2003 г. Эти недоработки не просто минимизировали позитивный социально-экономический эффект реформ, не только привели к падению доверия к местному самоуправлению со стороны граждан. Они стали ныне существенным препятствием на пути включения этого звена управления в единую вертикаль стратегического планирования. По видимому, именно осознание этих трудностей и привело к тому, что участие муниципального звена управления в названной вертикали стратегического планирования было зафиксировано в ФЗ-172 2014 г. в весьма неопределенной опциональной форме. Для полноценной реализации стратегического планирования, включая управление пространственными аспектами развития экономики, подобная ситуация неприемлема. Показано, что простая проекция обязательности формирования стратегических планов на все уровни системы местного самоуправления позитивного результата не обеспечит. Необходимо существенно укрепление экономических основ российского местного самоуправления и, прежде всего, его финансово-бюджетной базы. Цель исследования – уточнение роли совершенствования экономических и правовых основ российского местного самоуправления в практике «институционального стратегирования» как системы мер, обеспечивающих наряду с другими факторами реализуемость системы приоритетов стратегического планирования в целом.

Ключевые слова: стратегическое планирование; местное самоуправление; муниципальная реформа; местные финансы

Ссылка при цитировании: Валентик О.Н. Стратегическое планирование как основа нового типа муниципальной реформы России // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2017. Т. 10, № 3. С. 47–56. DOI: 10.18721/JE.10304

STRATEGIC PLANNING AS THE BASIS FOR A NEW TYPE OF MUNICIPAL REFORM IN RUSSIA

O.N. Valentik

Institute of Economics Russian Academy of Sciences. Moscow. Russian Federation

The article considers the range of institutional problems of transition to the system of strategic planning, associated with the formation of the organizational-legal and economic preconditions for the inclusion of municipal government into this system of management. The author concludes that a long period in the development of Russian local self-government has actually been devoted to eliminating the shortcomings initially contained in the original version of the municipal reform in Russian Federation, established by the Federal Law no. 131 in 2003. These shortcomings have not only minimized the positive

socio-economic effect of the reform and have led to the loss of citizens' confidence in local governments, but have now become a significant obstacle to the inclusion of municipal government into the single vertical chain of strategic planning. Apparently, it was the due to the awareness of these difficulties that the participation of the municipal-level management in the above-mentioned vertical of strategic planning was described in Federal Law no. 172 of 2014 in a very vague, optional form. Such a situation with the legal regulation of municipal strategies is unacceptable for fully incorporating strategic planning, including managing the spatial aspects of Russian economic development. However, the article has established that a simple projection of the obligation to form strategic plans for all levels of the local government system will not yield any positive result. It is necessary to significantly strengthen the economic foundations of Russian local self-government and, above all, its fiscal base.

Keywords: strategic planning; local government; municipal reform; local finances

Citation: O.N. Valentik, Strategic planning as the basis for a new type of municipal reform in Russia, St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics, 10 (3) (2017) 47–56. DOI: 10.18721/JE.10304

Введение. Важным позитивным результатом принятия федерального закона о стратегическом планировании¹ выступает то, что он делает необходимыми существенные новации в институциональной сфере («институциональное стратегирование»), т. е. новации, обеспечивающие эффективность основных институтов рынка, предпринимательства и публичного управления в Российской Федерации [1, 7, 8, 14, 17]. Одним из институтов, деятельность которых на базе стратегического планирования должна подняться на новый уровень, является система местного самоуправления. Без решения этой задачи невозможно говорить о существенном повышении результативности государственной политики регионального развития на основе стратегического видения ее приоритетов и основных инструментов.

Методика исследования. Целью исследования является обоснование ключевых направлений совершенствования институциональной структуры, правового регулирования и экономических основ российского местного самоуправления, формирующих условия полноценного «включения» муниципального звена управления в систему стратегического планирования в Российской Федерации и реализацию его приоритетов.

Разработка проблемы в научной литературе. В имеющихся исследованиях понятие «институциональное стратегирование», а также оп-

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федер. закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

ределение того места, которое занимает в нем развитие институтов местного самоуправления, не имеет однозначного толкования. В одних случаях этот вопрос трактуется более узко и сводится преимущественно к уточнению институционально-правовой природы самого стратегического планирования [6]. В других случаях этот вопрос трактуется шире, с акцентом на то, что блок документов стратегического планирования, зафиксированный в 172-м ФЗ, должен быть дополнен рядом документов, непосредственно относящихся к сфере особого, институционального, стратегирования [2]. Однако в любом случае запуск этой модели управления невозможен вне качественных изменений в системе российского местного самоуправления. Обобщенное мнение российских ученых и экспертов по данному вопросу можно сформулировать так: ни по одному из своих значимых компонентов (правовому, институциональному, экономическому, информационно-статистическому и, наконец, кадровому) нынешнее российское местное самоуправления требованиям перехода к практике стратегического планирования пока не отвечает [4, 11, 16].

Истоки подобной ситуации в научной литературе также трактуются весьма поразному. В одних исследованиях как на наиболее важную причину делается акцент на антифедералистский смысл муниципальной реформы [5], в других справедливо подчеркивается, что реформа не сумела решить свою главную задачу – утверждение местного самоуправления как экономически самодостаточного и пользующегося в этой связи

уважением граждан института [9]. Наконец, еще один подход к проблеме с полным основанием говорит о невозможности полноценного действия российского местного самоуправления в качестве независимого субъекта стратегического планирования по причине его фактического «огосударствления» и отчуждения от свойственных этому институту начал гражданского общества [13]. Не обойдены вниманием исследователей и нерешенные кадровые вопросы муниципального управления [10]. Все это говорит о том, что адаптация российского местного самоуправления к требованиям стратегического планирования будет иметь системный и достаточно долговременный характер.

Муниципалитетам — достойное место в системе стратегического планирования. Потребные по всем этим направлениям преобразования, конечно, не означают запуск новой муниципальной реформы: таких реформ страна пережила уже вполне достаточно. По сути они сопровождали каждый из принятых законодательных актов в данной сфере, а именно: Закон РФ № 1550-1 от 06.07.1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации», Федеральный закон № 154-ФЗ от 28.08.1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и, наконец, действующий в настоящее время с многочисленными поправками и дополнениями Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Анализу итогов и просчетов муниципальной реформы посвящен значительный блок исследований в экономической науке [3, 12, 13]. Однако сегодня приоритетное значение приобретает необходимость обозначить и практически реализовать те направления преобразований в этой сфере, которые способны поднять экономические, правовые и институциональные основы российского местного самоуправления до требований, предъявляемых к его полноценному участию в системе стратегического планирования в стране.

Действенное включение институтов местного самоуправления в вертикаль стратегического планирования предполагает, прежде всего, определенную децентрализацию его

правового регулирования. Другими словами, речь идет о «федерализации» муниципальной реформы. Объективная необходимость такой федерализации заключена в том, что в вертикали стратегического планирования система муниципального управления находится на самом нижнем горизонте, взаимодействуя преимущественно со стратегическими планами соответствующих субъектов РФ. Прямые линии экономического взаимодействия муниципалитетов с федеральным центром и его институтами развития невелики и касаются, главным образом, особых муниципальных образований (например, наукоградов, моногородов), а также муниципалитетов, где локализуются федеральные институты развития (особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития и пр.). В этой связи именно субъекты РФ сообразно своим природно-географическим, социально-экономическим и иным особенностям должны принять на себя основную роль по «включению» муниципального звена управления в вертикаль стратегического планирования, имея более широкий, чем ныне, круг возможностей по регулированию институциональной структуры и экономических основ местного самоуправления.

Однако сегодня такие возможности в полной мере отсутствуют. Здесь следует обратить внимание на то, что законы по местному самоуправлению 1995 и 2003 гг. вступили в силу уже после принятия Конституции РФ 1993 г. Сообразно конституционным нормам (п. «н» ч.1 ст. 72) данные законы формально регулировали не местное самоуправление вообще, а якобы, лишь «общие принципы» его организации. В действительности ни тот ни другой законодательный акт никаких «общих принципов» не содержал, а достаточно жестко регулировал институциональные формы, полномочия и порядок деятельности органов местного самоуправления. Особенно это относится к закону 2003 г., который во многом имел унитаристскую природу и, в отличие от закона 1995 г., практически упразднил возможность какого-либо разнообразия в организации институтов местного самоуправления в субъектах РФ, предельно ограничив круг их полномочий по данному вопросу.

Кроме того, ФЗ-131 в очередной раз разрабатывался в отсутствие какой-либо четкой стратегии государства по вопросу развития институтов местного самоуправления. Закрепленная в данном законе модель российского самоуправления либо сформировалась как перенятие зарубежного опыта муниципального управления (в основном, Германии) [15, 18, 19], либо аргументировалась упрощенно трактуемым принципом равенства граждан страны на местное самоуправление и предоставляемых им благ. Долговременной стратегии или программы развития местного самоуправления в стране, на основе которой всем институциональным и иным изменениям в этой сфере можно было бы придать целеориентированный характер, так и не было принято.

В этом смысле переход к стратегическому планированию – это не просто сумма новых, более высоких, требований ко всем сторонам деятельности российских муниципалитетов. Это еще и необходимость совершенствовать правовые, институциональные и экономические основы российского местного самоуправления не интуитивно, а на основе долговременного предвидения места и роли местного самоуправления в решении ключевых хозяйственных и социальных задач в стране. Именно это и позволяет говорить о том, что переход к системе стратегического планирования одновременно означает и качественно новый этап муниципальной реформы в Российской Федерации.

Формально, ст. 6 ФЗ-172 указывает на целый ряд полномочий органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования, к числу которых относятся:

- определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов;
- разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;
- мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

– иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

Однако на деле ситуация с практикой социально-экономического стратегирования в системе российского местного самоуправления пока выглядит весьма противоречиво.

С одной стороны, подведение на Санкт-Петербургском форуме по стратегическому планированию итогов конкурса муниципальных стратегий, научные публикации, материалы Ресурсного центра по стратегическому планированию Леонтьевского центра² и другие источники показывают наличие в стране значительного числа интересных муниципальных стратегий, а также муниципальных руководителей, готовых активно и качественно работать в области социально-экономического стратегирования. В 2015–2016 гг. после принятия ФЗ-172 эта работа, несомненно, еще более оживилась, а качество представляемых муниципальных стратегий заметно улучшилось.

С другой стороны, хорошо заметно, что этот энтузиазм пока носит «точечный» характер. Это говорит об объективных причинах того, что практика стратегирования остается недостаточно востребованной в муниципальном звене управления. Принимаемые в этой связи документы по преимуществу носят описательный характер. Они представляют собой даже не план как таковой, тем более, не план стратегического характера, а скорее, некое идеальное видение будущего того или иного муниципального образования вне конкретной программы действий, вне обоснования экономической базы желаемых достижений и пр. Но такая ситуация вызвана к жизни не пассивностью муниципальных руководителей и не их низким профессиональным уровнем (что также часто имеет место), а теми обстоятельствами, в которых органы местного самоуправления ныне вынуждены вести работу в этом направлении. На наш взгляд, эти негативные условия как бы диктуются с двух сторон.

Прежде всего, это неопределенность трактовки муниципального стратегирования, которая зафиксирована в ФЗ-172. Формально распространив регулятивное «поле» этого

² Центр по стратегическому планированию. URL: <http://www.stratplannews@leontief.ru>

закон на всю вертикаль государственного и муниципального управления, законодатель не смог обеспечить ее достаточную внутреннюю сбалансированность. Так, обращение закона к уровню муниципального управления не получило достаточной четкости. Проблема как бы поставлена, но ее практическое решение – быть или не быть стратегированию в муниципальном звене управления – по существу отложено [20].

Так, п. 2 ст. 39 ФЗ-172 определяет, что по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться и реализовываться в муниципальных районах и городских округах такие документы, как Стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации этой стратегии. Однако на основе каких критериев должна выявляться такая возможность? Кроме того, может ли осуществляться территориальное планирование в субъекте РФ, если половина его муниципалитетов будет иметь свои стратегии, а другая половина – нет? Большинство экспертов склоняется к мнению, что стратегирование на субфедеральном уровне в такой ситуации будет просто малопродуктивным.

Положение ФЗ-172 о том, что органы муниципального управления могут формировать документы стратегического планирования только «по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления», также во многом заводит эту практику в тупик. Хорошо известно, что проблемы социально-экономического развития территорий (особенно на долговременном горизонте) не могут быть решены только в рамках полномочий самих муниципалитетов: такое развитие в значительной степени зависит от решений, принимаемых на региональном и федеральном уровне. В итоге получается одно из двух: либо муниципальная стратегия должна быть заведомо усеченной по своему содержанию, либо «влезать» в полномочия других (вышестоящих) органов публичной власти. Четкого понимания путей решения этой проблемы пока не предложено.

Отсюда возникает вопрос: как должна формироваться стратегия муниципального образования? Как самостоятельный документ, основанный на проблемах конкретного муниципалитета и (в идеале) учитывающий

все возможные изменения внешних условий его развития, в том числе и изменений регионального и федерального законодательства, или муниципальная стратегия должна в преимущественной мере представлять собой всего лишь пространственную проекцию на данную территорию региональных стратегий социально-экономического развития?

В этой связи нельзя, как мы полагаем, подержать высказывавшиеся предложения изъять из ФЗ-131 (ст. 17, п. 6) положение о подготовке и принятии планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, заменив все это на стратегии социально-экономического развития муниципалитетов всех уровней. Подобные предложения не учитывают огромных количественных и качественных различий между российскими муниципалитетами. Количественные различия – это различия в территории, численности населения, в экономическом и налоговом потенциале. Зарубежный опыт (Китай) также указывает на наличие зависимости систем муниципального управления от социально-экономических и иных особенностей отдельных регионов страны [22].

Количественные различия – это различия статусного характера по кругу исполняемых полномочий (поселения, муниципальные районы и городские округа), это специфика наукоградов, моногородов, муниципальных образований, где локализованы различные федеральные и региональные «институты развития» и пр. Возникают на территориях и качественно новые социально-экономические институты, например агломерационные образования. Единые процедуры муниципального управления и стратегического планирования для такой группы муниципалитетов, как свидетельствует и зарубежный опыт, явно неэффективны [21]. Таким образом, необходимо законодательно закрепить и методически обеспечить большее разнообразие как форм организации местного самоуправления, так и, соответственно, методов стратегирования, в том числе для «специфических» типов муниципальных образований.

Но здесь есть и определенное противоречие. Разнообразие форм и методов муниципального стратегического планирования явно целесообразно. Но это разнообразие нельзя доводить до крайности, иначе оно может стать

существенным препятствием на пути согласования региональных и муниципальных стратегий, реализации межмуниципальных программ и иных форм межмуниципального сотрудничества, а также при решении задач территориального планирования в субъекте РФ и пр.

Муниципальное стратегирование – не кормление, а саморазвитие. Экономические препятствия к полноценному участию российского местного самоуправления в системе стратегического планирования связаны с тем, что стартовавшая уже более 10 лет назад муниципальная реформа так и не смогла решить главную из поставленных перед ней задач, а именно – обеспечить экономическую, прежде всего, финансово-бюджетную «независимость» местного самоуправления. Между тем стратегирование в системе местного самоуправления реально только тогда, когда муниципалитеты могут строить свою социально-экономическую политику именно на основе долговременного развития и целеполагания, а не сиюминутного выживания [9].

В ходе муниципальной реформы доходные источники местных финансов оказались чрезвычайно «размытыми». Количество местных бюджетов в ходе реформы заметно возросло (по закону каждое муниципальное образование должно иметь свой самостоятельный бюджет). Однако доля местных бюджетов в консолидированных бюджетах субъектов РФ существенно сократилась: в среднем по России с 49,4 % в 2003 г. до 37,6 % в 2015 г. Доля доходов местных бюджетов в ВВП также постоянно сокращается. Так, в 1997 г. эта доля составляла 10,9 % к ВВП, а в 2015 г. – только 4,3 %.

Высокой остается и дотационная зависимость местных бюджетов, величина которой также включает в себя замещение дотаций местным бюджетам дополнительными налоговыми отчислениями от доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ. В 2015 г. из общего количества муниципальных образований в стране только в 15,5 % доля дотаций, в том числе замененных дополнительными нормативами отчислений, в объеме собственных доходов бюджетов составляла менее 5 % (см. таблицу). Напротив, в 70,3 % местных бюджетов дотации и дополнительные отчисления составляли более 20 % доходов, в

том числе в 35,8 % муниципальных образований – свыше 50 % доходов. В принципе, из данных таблицы видно, что ситуация в сфере местных финансов несколько изменилась в лучшую сторону, однако не настолько, чтобы говорить о реальной готовности муниципального звена управления к участию в системе стратегического планирования.

Этот круг проблем и сегодня не утратил актуальности. Однако как-то дополнительно финансово «подкормить» муниципалитеты или передать им некие финансово необеспеченные полномочия еще не означает создать все необходимые и достаточные условия для полноценного стратегирования социально-экономического развития территорий. К решению задачи экономической готовности муниципального управления к участию в системе стратегического планирования следует подойти с двух сторон.

Во-первых, необходимо более четко определиться с кругом полномочий, исполняемых на уровне местного самоуправления. Прежде всего, следует более четко разделить так называемые обязательные и добровольные полномочия муниципалитетов всех видов. При этом круг обязательных полномочий по вопросам местного значения может быть сокращен (но в нем обязательно должно остаться полномочие, касающееся разработки того или иного варианта стратегии или плана социально-экономического развития муниципального образования). Эти полномочия должны гарантированно обеспечиваться финансовыми ресурсами и за неисполнение должны следовать санкции административного и даже уголовного характера. Далее, следует определить полномочия, которые как собственные целесообразно передать на постоянной основе на муниципальный уровень, одновременно существенно сократив объем делегируемых (якобы «временно передаваемых») муниципалитетам государственных полномочий и также обеспечить эти полномочия муниципалитетов гарантированными доходами местных бюджетов. С другой стороны, следует расширить состав доходных источников местных бюджетов, в том числе круг разрешенных к использованию местных налогов, а также права органов муниципального управления по их администрированию.

**Доля муниципальных образований с минимальной долей межбюджетных трансферт в местный бюджет
в общем количестве муниципальных образований**

**Fraction of municipalities with a minimal share of intergovernmental transfers to the local budget with respect
to the total amount of municipalities**

Доля дотаций	Муниципальные образования с соответствующей долей МБТ в общем их количестве, %							
	Все МО	ГО	МР	ГП	СП	ГО с ВГД	ВГР	ВГ МО
Данные за 2008 г.								
Менее 5 %	5,5	1,6	7,5	11,8	4,8	–	–	–
В том числе МО, не получающие МБТ (без субвенций), и доходы, переданные по дополнительным нормативам	1,0	0,0	0,4	2,4	0,5	–	–	–
Данные за 2013 г.								
Менее 5 %	5,1	0,9	8,7	10,2	5,0	–	–	–
В том числе МО, не получающие МБТ (без субвенций), и доходы, переданные по дополнительным нормативам	1,3	0	0	1,3	0,6	–	–	–
Данные за 2015 г.								
Менее 5 %	15,5	23,1	8,0	41,9	13,1	0,0	0,0	68,8
В том числе МО, не получающие МБТ (без субвенций), и доходы, переданные по дополнительным нормативам	5,2	7,4	2,0	18,6	3,5	0,0	0,0	68,4

Обозначения: МО – муниципальные образования; МБТ – межбюджетные трансферты; ГО – городской округ; МР – муниципальный район; ГП – городское поселение; СП – сельское поселение; ГО с ВГД – городской округ с внутригородским делением; ВГР – муниципальное образование – внутригородской район; ВГ МО – внутригородское муниципальное образование (для городов федерального значения – Москвы, Санкт-Петербурга, без Севастополя).

Источник: Данные мониторинга Минфина России. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2015_god.pdf

Целый ряд существенных предложений, способных во многом «подтянуть» финансово-бюджетную основу муниципального управления до уровня требований, диктуемых его участием в вертикали стратегического планирования (устойчивость и полнота обеспечения соответствующего круга полномочий), намечены в Указе Президента РФ от 16.01.2017 г.³ Это касается следующих мер:

– ежегодного определения в федеральном бюджете на очередной финансовый год приоритетных расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, подле-

жащих софинансированию из федерального бюджета;

– применения мер персональной финансовой ответственности высших должностных лиц субъектов РФ и муниципальных образований за невыполнение принятых при получении межбюджетных трансфертов обязательств по эффективному использованию бюджетных средств;

– частичного зачисления в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты доходов от налогов и сборов, подлежащих зачислению в федеральный и региональные бюджеты, которые были дополнительно начислены на соответствующей территории в результате деятельности органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по наращиванию экономического и налогового потенциала территорий;

³ Указ Президента РФ № 13 от 16.01. 2017 г. «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/

– постепенного отказа от предоставляемых организациям федеральными законами неэффективных льгот по региональным и местным налогам и по федеральным налогам, часть которых зачисляется в региональные и (или) местные бюджеты.

Хотя подобные предложения не являются абсолютной новизной и ранее экспертами в той или иной мере уже озвучивались, они и сегодня актуальны. Однако следует иметь в виду, что многое из предлагаемого ныне, хотя и обсуждалось, но было отвергнуто по «техническим» соображениям. Так, весьма проблематична попытка разделить «эффективные» и «неэффективные» налоговые льготы по доходам, зачисляемым в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. На деле для субрегиональных бюджетов все подобные льготы, ведущие к недопоступлению налоговых доходов, по определению не эффективны.

Вариант с частичным зачислением в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты налогов и сборов, подлежащих зачислению в федеральный и региональные бюджеты, которые были дополнительно начислены в результате деятельности органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по наращиванию экономического и налогового потенциала территорий, мог бы иметь существенный стимулирующий эффект. Однако на деле эксперты сомневаются, что технически можно точно выделить именно ту долю дополнительно поступивших в бюджетную систему налогов и сборов, которая получена именно за счет «деятельности органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления», а не в результате влияния неких внешних благоприятных факторов.

Результаты исследования и выводы. Закрепленная в ФЗ-172 формула подключения муниципального звена управления к системе стратегического планирования нуждается в серьезном уточнении. Соответственно, подготовка всестороннего методического, информационного и иного обеспечения стратегического планирования в муниципальном звене управления невозможна до согласования и внесения соответствующего блока дополнений в ФЗ-172 и ФЗ-131. Какие же конкретно изменения должны быть внесены в данные законодательные акты?

Прежде всего, для городских округов и муниципальных районов федеральным законом стратегическое планирование должно быть закреплено как обязательное. Что касается поселений, то в зависимости от местных условий порядок их «включения» в стратегическое планирование должен определяться не федеральными законами, а законами субъектов РФ либо в виде действующих «комплексных планов», либо упрощенных моделей социально-экономических стратегий и пр.

Что касается собственно ФЗ-131, то здесь целесообразно закрепить большую степень федерализации регулирования правовых, экономических и институциональных основ местного самоуправления, многообразие форм его организации и, соответственно, методов стратегирования, в том числе и для различных «специфических» типов муниципальных образований. В данный законодательный акт следует ввести ряд статей или даже специальную главу «Муниципальное стратегическое планирование», в которой необходимо дифференцировано закрепить полномочия и обязательства различных типов муниципальных образований в рамках такой системы управления социально-экономическим развитием территорий. Здесь также важно четко определить не только правовую и институциональную основу муниципальных стратегий, но и конкретизировать то, чем муниципальная стратегия должна отличаться от планово-программных документов, которые и ныне так или иначе принимаются в муниципальном звене управления.

Эти изменения в ФЗ-131 должны быть «подкреплены» новациями в сфере налогового бюджетного регулирования, нацеленными на формирование более широкого круга доходных источников местных бюджетов. В частности, позитивное значение в этом смысле могла бы иметь передача в местные бюджеты большей доли НДС и/или введение местной надбавки к федеральному НДС на единую налоговую базу. Не лишено оснований и предложение о введении местного налога с продаж, но в пределах, ограниченных федеральным законодателем. Поддержку на местах (с учетом специфики реалий хозяйственной деятельности в абсолютном большинстве муниципальных образований России, где практически отсутствуют крупные предприятия)

имеет предложение передать в местные бюджеты возможно большую или даже 100 %-ю долю налоговых доходов от малого и среднего бизнеса, использующего как особые, так и общие режимы налогообложения.

С точки зрения укрепления экономических основ муниципального стратегирования следует также исходить из того, что нынешний тренд совершенствования межбюджетных отношений на субрегиональном уровне себя полностью исчерпал. Места для радикальных, эффективных новаций тут уже нет. Радикальное продвижение возможно только за счет реализации принципа сегментации

межбюджетных взаимодействий федерального центра, регионов и муниципальных образований на основе типизации регионов и муниципалитетов и разработки для каждого типа муниципалитетов особого «пакета» таких взаимодействий. Каждый «пакет» финансово-бюджетных взаимодействий соотносительно условиям отдельных типов муниципалитетов должен комбинировать механизмы межбюджетных трансфертов, расщепляемых налогов, распределения средств государственных программ, использования ресурсов различных федеральных и региональных институтов развития и пр.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- [1] Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Стратегическое планирование и новые ориентиры политики регионального развития в Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 3-4. С. 21–41.
- [2] Бухвальд Е. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики // Федерализм. 2016. № 1. С. 19–30.
- [3] Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 5–14.
- [4] Власкина Е.Я. Стратегическое планирование на муниципальном уровне: прихоть или необходимость? // ЭКО: всероссийский экономический журнал. 2016. № 11. С. 129–139.
- [5] Выдрин И.В. Заметки о грядущей реформе местного самоуправления в России // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2014. № 2(27). С. 34–40.
- [6] Гайдук В.В. Стратегическое планирование экономики и публичной политики России: что нам готовит 2030 год? // Вопросы национальных и федеральных отношений. 2016. № 2. С. 172–182.
- [7] Евсеева О.А., Бабкин А.В. Формирование методики оценки эффективности государственной поддержки малых и средних предприятий // Известия Байкальского государственного университета. 2014. № 6(98). С. 79–84.
- [8] Жеребов Е.Д., Бабкин А.В. Методика формирования производственной программы при стратегическом планировании развития предприятия // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2009. № 4(81). С. 145–150.
- [9] Зюзина Т.Е. Муниципальная реформа и развитие экономической основы местного самоуправления // Современное право. 2015. № 8. С. 45–50.
- [10] Исупова С.С. Стратегическое планирование на муниципальном уровне // Практика муниципального управления. 2017. № 2. С. 14–23.
- [11] Кутукова Е.С., Сухарев О.С. Стратегическое планирование и региональная экономическая политика // Вестник АКСОР (Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации). 2016. № 3. С. 11–21.
- [12] Лексин В.Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2011. № 4. С. 6–27.
- [13] Лексин В.Н. Что происходит с местным самоуправлением в России? // Федерализм. 2016. № 1(81). С. 65–76.
- [14] Малков С.Ю., Ковалев В.И., Малков А.С. Стратегическое планирование и управление в Российской Федерации: проблемы и пути решения // Информационные войны. 2015. № 3. С. 34–43.
- [15] Пеклушенко А.Н. Европейский опыт проведения реформирования систем местного самоуправления // Экономика. Управление. Право. 2014. № 4(52). С. 8–11.
- [16] Пронина Л.И. Стратегическое планирование – залог успешного экономического развития // Практика муниципального управления. 2016. № 4. С. 8–24.
- [17] Селиверстов В.Е. Стратегическое планирование и стратегические просчеты: российские реалии и тенденции // Регион: экономика и социология. 2016. № 4. С. 6–46.
- [18] Заверский С.М., Киселева Е.С., Кононова В.Ю. и др. Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2016. № 2. С. 22–40.
- [19] Тимофеев Н.С. Муниципальная реформа Российской Федерации в контексте исторического и международного опыта // Местное право. 2013. № 4-5. С. 55–62.
- [20] Шестак О.И. Стратегическое планирование в Российской Федерации в контексте полно-

мочий органов местного самоуправления // Политика и общество. 2015. № 5. С. 591–602.

[21] **Carr J.B.** Local government autonomy and state reliance on special district governments: a reassessment // *Political Research Quarterly*. 2006.

Vol. 59, no. 3. P. 481–492.

[22] **Caulfield Ja.L.** Local Government reform in China: a rational actor respective // *International Review of Administrative Sciences*. 2006. Vol. 72, no. 2. P. 253–267.

ВАЛЕНТИК Ольга Николаевна. E-mail: valentik-o@ya.ru

Статья поступила в редакцию 18.04.17

REFERENCES

[1] **Е.М. Бухвал'д, О.Н. Валентик,** Strategicheskoe planirovanie i novye orientiry politiki regional'nogo razvitiia v Rossiiskoi Federatsii, *Ekonomika: vchera, segodnia, zavtra*, 3-4 (2015) 21–41.

[2] **Е. Бухвал'д,** Strategicheskoe planirovanie – institutsional'naiia osnova perekhoda k ustoychivomu razvitiuu rossiiskoi ekonomiki, *Federalizm*, 1 (2016) 19–30.

[3] **V.I. Vasil'ev,** Munitsipal'naiia reforma: sostoianie i perspektivy, *Zhurnal rossiiskogo prava*, 6 (2014) 5–14.

[4] **Е.Иа. Vlaskina,** Strategicheskoe planirovanie na munitsipal'nom urovne: prikhot' ili neobkhodimost'? *ЕКО: vserossiiskii ekonomicheskii zhurnal*, 11 (2016) 129–139.

[5] **I.V. Vydrin,** Zametki o griadushchei reforme mestnogo samoupravleniia v Rossii, *Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniia i prava*, 2 (27) (2014) 34–40.

[6] **V.V. Gaiduk,** Strategicheskoe planirovanie ekonomiki i publichnoi politiki Rossii: chto nam gotovit 2030 god? *Voprosy natsional'nykh i federal'nykh otnoshenii*, 2 (2016) 172–182.

[7] **O.A. Evseeva, A.V. Babkin,** Formirovanie metodiki otsenki effektivnosti gosudarstvennoi podderzhki malyykh i srednikh predpriatii, *Izvestiia Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta*, 6 (98) (2014) 79–84.

[8] **E.D. Zherebov, A.B. Babkin,** The technique of formation of the production program at strategic planning of development of the industrial enterprise, *St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics*, 4 (81) (2009) 145–150

[9] **T.E. Ziuzina,** Munitsipal'naiia reforma i razvitie ekonomicheskoi osnovy mestnogo samoupravleniia, *Sovremennoe pravo*, 8 (2015) 45–50.

[10] **S.S. Isupova,** Strategicheskoe planirovanie na munitsipal'nom urovne, *Praktika munitsipal'nogo upravleniia*, 2 (2017) 14–23.

[11] **E.S. Kutukova, O.S. Sukharev,** Strategicheskoe planirovanie i regional'naiia ekonomicheskaiia politika, *Vestnik AKSOR (Assotsiatsii kontrol'no-schetnykh*

organov Rossiiskoi Federatsii), 3 (2016) 11–21.

[12] **V.N. Laksin,** Mestnoe samoupravlenie i mestnaia vlast' v sovremennoi Rossii, *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo*, 4 (2011) 6–27.

[13] **V.N. Laksin,** Chto proiskhodit s mestnym samoupravleniem v Rossii? *Federalizm*, 1 (81) (2016) 65–76.

[14] **S.Iu. Malkov, V.I. Kovalev, A.S. Malkov,** Strategicheskoe planirovanie i upravlenie v Rossiiskoi Federatsii: problemy i puti resheniia, *Informatsionnye voyny*, 3 (2015) 34–43.

[15] **A.N. Peklushenko,** Evropeiskii opyt provedeniia reformirovaniia sistem mestnogo samoupravleniia, *Ekonomika. Upravlenie. Pravo*, 4 (52) (2014) 8–11.

[16] **L.I. Pronina,** Strategicheskoe planirovanie – zalog uspeshnogo ekonomicheskogo razvitiia, *Praktika munitsipal'nogo upravleniia*, 4 (2016) 8–24.

[17] **V.E. Seliverstov,** Strategicheskoe planirovanie i strategicheskie proshchety: rossiiskie realii i tendentsii, *Region: ekonomika i sotsiologiya*, 4 (2016) 6–46.

[18] **S.M. Zaverskii, E.S. Kiseleva, V.Iu. Kononova i dr.** Strategicheskoe planirovanie razvitiia ekonomiki: mirovoi opyt i vyvody dlia Rossii, *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk*, 2 (2016) 22–40.

[19] **N.S. Timofeev,** Munitsipal'naiia reforma Rossiiskoi Federatsii v kontekste istoricheskogo i mezhdunarodnogo opyta, *Mestnoe pravo*, 4-5 (2013) 55–62.

[20] **O.I. Shestak,** Strategicheskoe planirovanie v Rossiiskoi Federatsii v kontekste polnomochii organov mestnogo samoupravleniia, *Politika i obshchestvo*, 5 (2015) 591–602.

[21] **J.B. Carr,** Local government autonomy and state reliance on special district governments: a reassessment, *Political Research Quarterly*, 59 (3) (2006) 481–492.

[22] **Ja.L. Caulfield,** Local Government reform in China: a rational actor respective, *International Review of Administrative Sciences*, 72 (2) (2006) 253–267.

VALENTIK Olga N. E-mail: valentik-o@ya.ru