

УДК 35.075.7; 35.075.1

## РАНЖИРОВАНИЕ ПРИЧИН ДОТАЦИОННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИИ С ПРИМЕНЕНИЕМ МОЗГОВОГО ШТУРМА И ЭКСПЕРТНЫХ ОЦЕНОК

Лукьянова М.Н.

*ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», Москва,  
e-mail: komilfot@mail.ru*

Рассмотрены причины дотационности муниципальных образований Российской Федерации. Произведено их ранжирование с применением методов мозгового штурма и экспертных оценок. Рассматриваемая методика применима к стратегическому управлению муниципальными образованиями. Предложено произвести кластеризацию регионов по критерию причин дотационности муниципальных образований, находящихся в границах территории субъекта РФ.

**Ключевые слова:** мозговой штурм, экспертные оценки, местное самоуправление, муниципальное образование, кластер

## RANKING OF THE BUDGET DEFICIT REASONS OF THE MUNICIPALITIES IN RUSSIA WITH APPLICATION OF BRAINSTORMING AND EXPERT ESTIMATES

Lukiyanova M.N.

*Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, e-mail: komilfot@mail.ru*

The reasons of budget deficits of the municipalities in Russian Federation are considered. The ranking of these factors was made using the brainstorming and expert assessments methods. The described methodology can be applied for strategic management of municipality. In addition it is proposed to make regional clustering according to the criterion factors of budget subsidization of municipalities located within the local territory.

**Keywords:** brainstorming, expert estimates, local self-government, municipality, cluster

В статье рассматриваются причины дотационности муниципальных образований Российской Федерации, производится их ранжирование. Для решения данной задачи был применен мозговой штурм как метод генерации идей. Также к работе привлекались эксперты в области государственного и муниципального управления. Ожидается, что решение данной проблемы с помощью предлагаемой методики позволит повысить финансовую самостоятельность местных бюджетов.

### Дотационность как проблема муниципальных образований России

Бюджеты муниципальных образований России не являются сбалансированными, т.е. их расходы превышают доходы. Образовавшиеся разницы покрываются из бюджетов вышестоящего уровня, прежде всего субъектов РФ. Так, по данным Минфина, в 2012 г. 75,6% муниципальных образований имели долю межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов свыше 30%, и 90% МО – долю трансфертов свыше 10% [1]. Межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением реализации собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов

местного значения, в 2012 г. составили 1 045,0 млрд. рублей и 46,6% от объема собственных доходов местных бюджетов. Образовавшиеся дефициты выравниваются за счет дотаций и других видов трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня. Аналогичная ситуация сохранилась и в 2013-2015 гг. Такая система не стимулирует муниципалитеты к развитию собственной налоговой базы, истощает возможности для инвестиций, снижает конкурентные преимущества территории.

### Поиск причин дотационности: мозговой штурм и экспертные оценки

Вопрос дотационности местных бюджетов и межбюджетных отношений достаточно широко освещен в публикациях, к примеру, одним из ведущих специалистов в области местного самоуправления Е.М. Бухвальдом [2, 3]. Однако на практике имеются трудности с применением рекомендаций ввиду культурных и экономических особенностей территории. Также требуется высокая научная квалификация, отсутствующая по объективным причинам у муниципальных служащих. Указанная проблема может быть решена по предложенному ниже алгоритму.

*Мозговой штурм* – это метод коллективной генерации идей. Для его проведения собирается группа из 6–8, иногда 10–15 человек, все высказываемые идеи сразу фик-

сируются на бумаге или доске. Ключевым моментом данного метода является запрет на критику в процессе выдвижения идей [4]. В процессе работы рекомендуется пресекать данное явление, направляя участников в позитивное, креативное и созидательное русло. В результате были сгенерированы следующие причины.

1. Целенаправленное лишение самостоятельности федеральной властью.
2. Воровство.
3. Статьи местных бюджетов «не доходные» (налоги не доходные).
4. Земля в МО принадлежит регионам (не закреплена за МО).
5. Люди не хотят платить налоги (не верят власти).

6. Последствия плановой экономики, перекосы в размещении производственных сил.

7. Неэффективные производства передают на баланс города.

8. Нет федеральных инвестиций в муниципальные предприятия (через субсидии).

9. Зависит от рейтинга региона, в котором находится МО (см. регионы – лидеры, середняки, 15 критериев инв. потенциал регионов).

10. Природно-климатический фактор.

11. Производственный потенциал МО.

12. Транспортный инфраструктура (наличие аэропортов, класс автодорог).

13. Радиус (расстояние) от центра столицы субъекта.

Таблица 1

Ранжирование причин дотационности муниципальных образований России

№ причины	Мат. ожидание	СКО	Коэффициент вариации	Оценка достоверности
1	1,3	0,71	53%	отклонен
2	2,1	0,78	37%	
3	1,8	0,67	38%	
4	2,0	0,87	43%	отклонен
5	1,9	0,93	49%	отклонен
6	1,8	0,83	47%	отклонен
7	2,0	0,71	35%	
8	2,0	0,71	35%	
9	2,0	0,71	35%	
10	1,9	0,60	32%	
11	1,2	0,44	36%	
12	1,9	0,93	49%	отклонен
13	2,7	0,50	19%	
14	1,7	0,71	42%	отклонен
15	1,8	0,83	47%	отклонен
16	2,1	0,60	28%	
17	2,2	0,67	30%	
18	2,4	0,53	22%	
19	2,0	0,71	35%	

Источники: рассчитано автором на основе исследования.

Таблица 2

Ранги для причин дотационности МО

Мат. Ожидание	Ранг	Наименование	Группа
1,2	1	Производственный потенциал МО	I
1,8	2	Статьи (налоги) местных бюджетов «не доходные»	II
1,9	3	Природно-климатический фактор	II
2,0	4	Неэффективные производства передают на баланс города	II
2,0	5	Нет федеральных инвестиций в муниципальные предприятия (через субсидии)	II
2,0	6	Зависит от рейтинга региона, в котором находится МО	II
2,0	7	Дотационность – это норма и мировая практика	II
2,1	8	Воровство	II
2,1	9	Культура и духовная сфера	II
2,2	10	Историческое наследие	II
2,4	11	Мега-спортивные мероприятия	III
2,7	12	Радиус (расстояние) от центра столицы субъекта	III

14. Команда руководителей (включая губернатора).

15. Потенциал коррупции, криминал и безопасность.

16. Культура и духовная сфера.

17. Историческое наследие.

18. Мега-спортивные мероприятия.

19. Дотационность – это норма и мировая практика (ФРГ).

На практике управление двумя десятками факторов представляется очень сложным ввиду нормы управляемости, принятой в менеджменте на уровне 5-7 проблем, проектов или персоналий. Также следует учитывать характерные для системы МСУ в России условия неравновесности и сформированный в ходе реформ новый «промежуточный» порядок (по Л. Никулину [5, с. 34]). В связи с этим было предложено выполнить ранжирование причин дотационности (факторов модели) с применением экспертных оценок, основанном на учете мнения специалиста в области экономики и управления с помощью заполнения анкеты.

Была сформирована анкета и предоставлена экспертам для заполнения. В качестве них выступили научно-педагогические работники кафедры государственного и муниципального управления РЭУ им. Г.В. Плеханова, специалисты в области системы государственного и муниципального управления, регионального управления, включая проф. Р.Т. Мухаев [6], проф. А.В. Орлова [7], проф. Л.А. Жигун [8], а также специалисты, работающие в министерстве экономического развития и отраслевых НИИ. Полученные причины были положены в основу анкеты, заполняемой экспертами. В данном исследовании была выбрана 3-х бальная шкала оценки, где 1 – сильно влияет, 2 – скорее влияет, 3 – не влияет (на повышение финансовой самодостаточности бюджетов МО).

#### Результаты исследования и проверка достоверности модели

Полученные результаты, отраженные в таблице, оценок были проверены на достоверность с помощью инструмента теории вероятности и математической статистики. Для выполнения задачи исследования было рассчитано математическое ожидание, среднее квадратическое отклонение и коэффициент вариаций по каждому фактору. Результаты расчетов представлены в табл. 1 в столбцах №№ 2-4.

Для определения согласованности мнений экспертов был выбран коэффициент вариации. Причина принималась как достоверная при его значении менее одной трети, что связано с восприятием опрашиваемого значения как достоверного события при

его вероятности больше  $\frac{2}{3}$ . Таким образом, все факторы со значением более 0,4 были отклонены. Для большего согласования мнений экспертов возможна повторная встреча и обсуждение с аргументацией по каждой из причин. В данном исследовании указанный этап не осуществлялся. В итоге были представлены следующие ранги (табл. 2).

Полученные причины в целях управления целесообразно разбить на три группы (приблизительно указаны в табл. 2). К первой отнесены приоритетные причины, имеющие наибольшее влияние на уровень доходов местных бюджетов. На них в первую очередь стоит обращать внимание. Следом идут средние, требующие управления. В конце – незначимые, которые можно выпустить из внимания. Также можно произвести кластеризацию регионов по критерию причин дотационности муниципальных образований, находящихся в границах территории субъекта РФ.

#### Заключение

В результате исследования были найдены приоритетные направления, которые помогут решить проблему дотационности муниципального образования. Фокусируясь на их решении глава муниципального образования, глава администрации или губернатор, как представитель регионального уровня власти, смогут решить проблему. Преимуществом данной методики является простота применения руководителями муниципальных образований, не требующих привлечения квалифицированных специалистов. Это не требует привлечения дополнительных финансовых ресурсов, что особо актуально в условиях финансовой несостоятельности для малых и средних МО.

*Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-02-00025.*

#### Список литературы

1. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года (период мониторинга – 2012 год). – URL: www.minfin.ru.
2. Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа и межбюджетные отношения в регионе // Федерализм. – 2005. – № 2. – С. 133–160.
3. Бухвальд Е.М. Стабилизация местных финансов – актуальная задача нового этапа муниципальной реформы в Российской Федерации // Аудит и финансовый анализ. – 2014. – № 4. – С. 419–425.
4. Лукьянова М.Н. Сценарное планирование в государственном и муниципальном управлении: учебное пособие. – Москва: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2012. – С. 61.
5. Никулин Л.Ф. Бусалов Д.Ю. Менеджмент самоорганизованных мягких систем. – М.: Б.и., 2005. – 163 с.
6. Мухаев Р.Т. История государственного управления в России: учебник для бакалавров / Р.Т. Мухаев. – 2-е издание., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – 770 с.
7. Орлов А.В. Государственное и муниципальное управление (федеральный уровень): учебное пособие. – М.: Изд-во РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2011. – 83 с.
8. Жигун Л.А. Теория менеджмента: теория организации: учебное пособие. – М.: Инфра-М, 2015. – 320 с.