

УДК 35.075.7; 35.075.1

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ И МОДЕЛИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Лукьянова М.Н.

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

Стратегическое управление на муниципальном уровне рассматривается как деятельность по переводу муниципального образования из текущего состояния с неэффективным результатом деятельности (R) в новое, характеризующееся значительными улучшениями результата (R'). Данная трансформация происходит в рамках полномочий, где муниципальное образование представляет собой сообщество людей, проживающих на определенной территории. Автор предлагает разработать концепцию и модель эффективного управления муниципальным образованием, основанную на принципах стратегического управления и укреплении принципов местного самоуправления, концептуально обосновывая механизмы ее создания и реализации.

Ключевые слова: стратегия, местное самоуправление, модель, концепция, муниципальное образование

CREATING THE CONCEPTION AND MODEL OF STRATEGIC MANAGEMENT OF THE MUNICIPALITIES IN RUSSIAN FEDERATION

Lukiyanova M.N.

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

Strategic management at the municipal level is seen as the translation of municipal authority from the current state with the inefficient result of the activity (R) in a new, characterized by a significant improvement of the result (R'). This transformation occurs under the authority where municipal authority is a community of people living in a particular area. The author proposes to develop a model of effective management for municipal level, based on the principles of strategic management and the strengthening of the principles of local self-government, justifying the conceptual mechanisms of its creation and implementation.

Keywords: strategy, local self-government, model, conception, municipality

Местное самоуправление (МСУ) провозглашено в России относительно недавно и механизмы его эффективной реализации не достаточно глубоко проработаны. Об этом свидетельствуют как относительно низкие финансовые показатели местных бюджетов, так и незначительный объем выполненных полномочий, характеризующихся весьма низким качеством.

Проводимые реформы в данной сфере публичного управления также являются противоречивыми: с одной стороны декларируются принципы самостоятельности муниципальных образований (МО), что выражается в переходе от смет на независимые местные бюджеты, с другой – происходит отмена прямых выборов в крупных городских округах и усиление роли субъекта РФ для принимаемых на местном уровне решений.

Проблемы МСУ современной России часто сводят к недостаточному финансированию. По данным Минфина, из общего количества МО, формировавших и исполнявших бюджеты в 2013 году, только в 6,4% МО доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов составляла меньше 10%, в 70,3% местных бюджетов – более 30%, в том числе в 49,7% – свыше 70% [3].

Вместе с тем, практика показывает, что неэффективное исполнение полномочий местными органами власти, которое выражается для жителей МО в виде неухоженных и неблагоустроенных территорий [6], порождает более существенную системную проблему, именуемую Беловым В.Г. и Пищулиным О.В. «гуманитарным кризисом», выражающемся в недоверии к государственным институтам, гражданским ценностям, правовом нигилизме, отсутствии социальной сплоченности и закрытости власти для населения [2].

Соглашаясь с данной позицией, подчеркнем, что проблема низкой эффективности МСУ, лежит в большей мере в нематериальной (культурной) сфере, нежели в финансовой, а также низком качестве знаний руководства МО в области менеджмента. Слабость отечественной практики МСУ показывает, что ответ на вопрос «Как эффективно управлять МО?» по-прежнему не найден.

Поиск решения, на наш взгляд, следует сосредоточить в предметной области стратегического управления, которое неоднократно доказывало свою эффективность в коммерческих организациях [5]. Современное публичное управление нуждается в совершенствовании, что требует разработки механизмов проектирования стратегии перспективного развития МО, о чем также

свидетельствуют положения Федерального закона Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ) (Ст. 6. Полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования).

Поиск решения указанных проблем привел автора к изучению зарубежной практики МО во время стажировки [4], где путем бенчмаркинга были определены преимущества систем МСУ, сложившихся в американских и российских МО. Результатом проделанной работы стала модель «3-р», которая получила положительные отклики на зарубежной конференции, и была опубликована в журнале, входящем в систему цитирования SCOPUS [7].

Верификация гипотезы о применимости модели проходила в процессе полевого исследования, в рамках анкетирования жителей городского поселения Тверской области. Опрос включал в себя следующие шаги:

- 1) выявление элементов, входящих в гипотезу и предложение о причинно-следственных связях между ними;
- 2) составление анкеты с вопросами, которые отражают и соответствуют элементам гипотезы;
- 3) определение категорий респондентов (жители, предприниматели) и территорию проведения опроса;
- 4) оценка результатов (эмпирическая);
- 5) математические и статистические вычисления и интерпретация полученных данных;
- 6) подтверждение и/или отклонение отдельных гипотез, входящих в общую теоретическую модель.

В целом, исследование, результатом которого стала модель «3-р», базировалось на об-

щей концепции муниципального управления, отражающей текущее состояние системы управления, сложившейся к настоящему моменту времени в России с присущими ей формальными признаками МСУ. На наш взгляд, муниципальное управление реализуется органами власти в рамках *трех подсистем* (операционной, капитальной и государственной), в которых организованы административные, инфраструктурные процессы и государственная политика. Таким образом, в настоящее время сложилась концепция муниципального управления, представленная на рис. 1.

Данная концепция сформулирована на основе *системного подхода*, а также *подхода организационного развития* (по А. Богданову), когда организация есть одновременно и объект, и процесс. Таким образом, в системе муниципального управления выделены *три подсистемы*:

- оперативная (административные процессы и стратегии),
- капитальная (инфраструктурные процессы и стратегии),
- государственная политика (включая стратегии всех уровней в рамках положений № 172-ФЗ).

Тезисно обоснуем концепцию стратегического управления МО.

1. В органах МСУ выполняются полномочия, которые, по сути, являются процессами – *операционная подсистема*.

2. В управлении коммерческими структурами существует разделение расходов на текущие (операционные) и инвестиционные (капитальные); в финансовом менеджменте и бюджетировании выделяют капитальные и операционные расходы; в управлении проектами – денежные потоки от операционной и инвестиционной деятельности – *капитальная подсистема*.

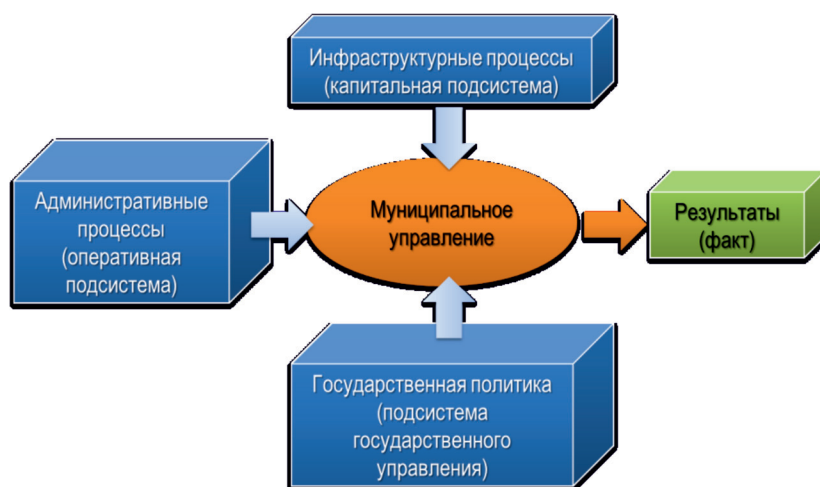


Рис. 1. Концепция управления муниципальными образованиями

3. Инвестиционные проекты и программы разного уровня, реализуемые при активном участии государства, являются важной частью деятельности органов местного самоуправления, и, как следствие, определяют качество жизни населения – *государственная подсистема*.

4. В соответствующих подсистемах формируются и реализуются *стратегии*, предполагающие различные сценарии развития подсистем.

5. В настоящее время *результаты деятельности* органов МСУ (R) нельзя оценить в целом как удовлетворительные. Указанные показатели функционирования системы можно улучшить, переместив систему в *новое состояние* (R') (на что направлено стратегическое управление МО) (рис. 2).

6. Отсюда следует, что *стратегическое управление МО* – деятельность, осуществляемая участниками (акторами) в рамках подсистем управления (операционной, капитальной, государственной, креативной), в которых организованы процессы (административные, инфраструктурные, государственная политика, творческие), реализуемые с помощью определенных стратегий и механизмов, что приводит к желаемым (заданным) результатам.

7. Ядром предлагаемой концепции является *модель «3-р»* как недостающее звено, полученное в ходе полевого исследования лучших зарубежных практик с применением бенчмаркинга.

8. Для оценки результата деятельности системы разработаны *показатели оценки эффективности управления МО*, которые, в свою очередь, взаимосвязаны и образуют сложную систему. Здесь уместно применить логику формирования систе-

мы сбалансированных показателей: в результате нескольких итераций обработки результатов опроса экспертов и местного сообщества, апробированных в рамках консалтинговых работ и ряде конференций различного уровня, получены следующие основные составляющие результата (R') (рис. 3):

1) социальный эффект как влияние на качество жизни (*Social Impact as satisfaction of life conditions*);

2) предпринимательская активность (*Entrepreneurs Activity*) как желание и способность предпринимателей создавать рабочие места и поддерживать самозанятость.

3) налоговая мощность (*Tax Capacity*) как реальная способность жителей МО платить налоги в местный бюджет.

Указанные составляющие результата (R') тесно взаимосвязаны. Так, предпринимательская активность влияет на уровень налогов, поступающих в местный бюджет. На собранные средства удовлетворяются потребности жителей в рамках полномочий МСУ, что делает территорию более привлекательной для жизни, обеспечивает приток населения в МО, что также приводит к росту предпринимательской активности. Данное развитие может идти по спирали.

Перейдем к главному – формулированию *гипотезы для стратегического управления МО*.

Заложенная в основу гипотезы модель «3-р» состоит из *трех элементов*, выявленных как маркеры отличий по методу бенчмаркинга, а именно:

- вовлеченность населения в местное самоуправление (*Public engagement*);
- общественные работы (*Public works*);
- открытая (популярную) финансовая отчетность (*Popular reporting*).

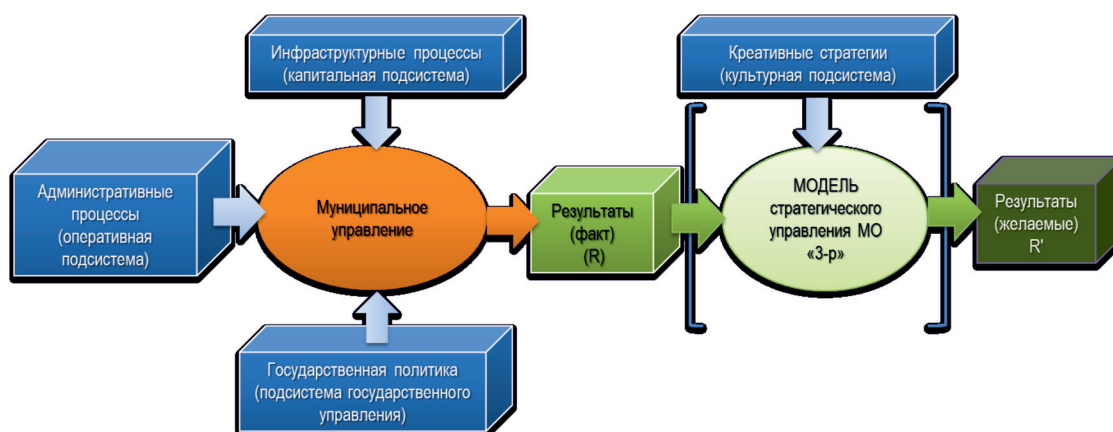


Рис. 2. Концепция стратегического управления МО с «ядром» – моделью «3-р»

В процессе исследования обнаружен и *четвертый элемент* – общественные коммуникации и связи с общественностью (*Public communication*) – однако он в модель не включен, т.к.:

– присутствует в российском МСУ, хотя выражен не так значительно по сравнению с зарубежной практикой,

– может быть включен в элемент «Public engagement»,

– больше относится к сфере маркетинга.

Раскрыв скобки (рис. 4) увидим, что три элемента имеют непосредственное влияние на *доверие к власти (Trust)* (выделен как элемент гипотезы), и уже через него на результаты управления, как на элементы, так и в целом. Первоначально предполагаются следующие взаимосвязи (все связи положительные, т.е. рост А приводит к росту В):

- Н1: Популярная отчетность → Доверие;
- Н2: Вовлечение населения → Доверие;
- Н3: Общественные работы → Доверие;
- Н4: Общественные работы → Результат (Социальный эффект);
- Н5: Доверие → Общественные работы;
- Н6: Доверие → Результат (Социальный эффект; Налоговая мощность);
- Н7: Доверие → Вовлечение населения;

– Результаты = {Социальный эффект; Предпринимательская активность; Налоговая мощность}.

Логическое объяснение гипотез, входящих в состав теоретической модели, может быть следующим. Популярная (открытая) отчетность, вовлеченность населения, общественные работы повышают доверие к МСУ, что приводит к улучшению результатов деятельности местных органов власти, которые выражаются в получении социального эффекта, росте предпринимательской активности и налоговой мощности МО. В свою очередь рост доверия населения к власти повышает вовлеченность населения (в управление, принятие решений) и участие в общественных работах (обратная связь).

Обобщая все вышеизложенное, следует отметить, что разработанная *теоретическая модель* представляет собой механизм перевода системы из текущего состояния в новое, что может быть представлено в аналитическом виде как $R \rightarrow R'$. При этом конечный результат R' определяется трехкомпонентной системой показателей результатов деятельности органов МСУ:

- предпринимательская активность, EA;
- социальный эффект и качество жизни, SI;
- налоговая мощность, TC.

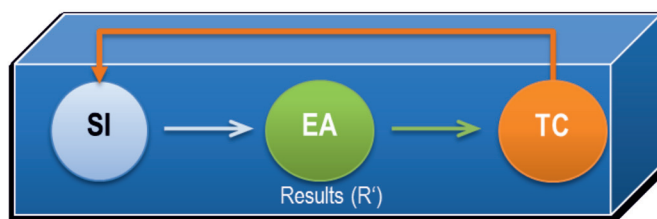


Рис. 3. Результат управления МО и его элементы, где SI – социальный эффект, EA – предпринимательская активность, TC – налоговая мощность

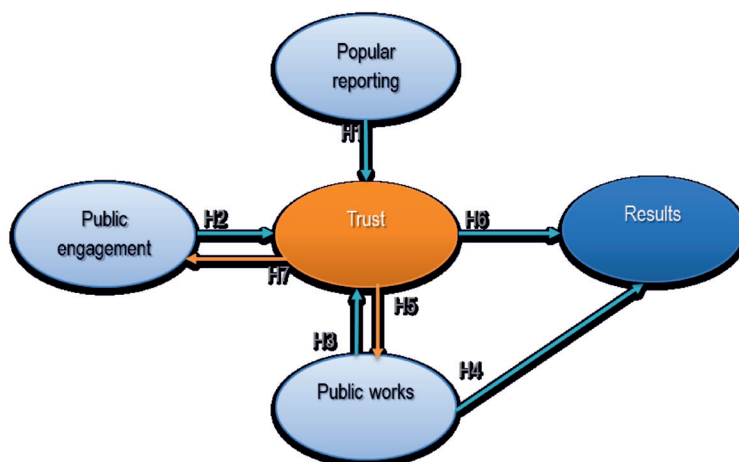


Рис. 4. Теоретическая модель исследования и выдвижение гипотез

Ограничения применения данной модели касаются специфики каждого МО, что, скорее всего, будет выражаться в силе связей между элементами гипотезы и на практике приведет к большему или меньшему вниманию к данным связям при разработке стратегии развития МО, требуя тем самым их ранжирования или определения приоритетов.

Развитие предлагаемой модели может лежать в сфере расширения числа опрошенных, оценке надежности статистической выборки, что приведет к уточнению результатов анкетирования для последующей интерпретации и обсуждения среди широкого круга ученых, практиков стратегического управления и представителей органов власти.

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

Список литературы

1. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/70684666/#help> (дата обращения: 26.07.2015).
2. Белов В.Г., Пищулин О.В. Самоуправление в Москве: текущие проблемы и перспективы развития. – С. 37.
3. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года (период мониторинга – 2013 год). URL: www.minfin.ru (дата обращения: 04.06.2015).
4. Лукьянова М.Н. Применение комплексного плана в развитии города: опыт США // Инновации и инвестиции. – 2012. – № 2 – С. 12–18.
5. Лукьянова М.Н. Система сбалансированных показателей и стратегическое планирование для государственного бюджета // Финансы и кредит. – 2006 ноябрь. – № 31 (235). – С. 29.
6. Стенограмма заседания Государственного совета. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/16004> (дата обращения: 17.07.2012).
7. Lukyanova M.N. The Organizational Design of the Urban Management System: Russian Phenomenon-World Applied Sciences Journal 30 (12): 1816-1820, 2014. (SCOPUS).