

УДК 35.075.7; 35.075.1

## ВОЗМОЖНЫЕ СТРАТЕГИИ ПЕРСПЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Акиндеев Ю.А., Ковальцев Г.И., Лукьянова М.Н.

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

В работе сделан анализ мер, применяемых в практике органами власти на государственном и муниципальных уровнях, направленные на повышение финансовой самостоятельности муниципальных образований (МО). Обработка данных позволила сгруппировать их в три категории (региональные, муниципальные, инновационные), которые можно рассматривать как отдельные стратегии для перспективного (будущего) развития МО. Результаты исследования будут применены в новом процессе «муниципальное стратегирование», которое не сводится к простому написанию документов стратегического планирования, а организуется с привлечением специалистов из профессиональной среды. К последним относятся такие научно-образовательные организации как университеты, где сосредоточены владеющие знаниями научные школы и центры.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное образование, стратегия, муниципальное стратегирование, муниципальный консалтинг

## THE STRATEGIES FOR PROSPECTIVE DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITIES

Akindeev Y.A., Kovaltsev G.I., Lukiyanova M.N.

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

The scientific analyses of the actions applied by municipal and state authority's practice is made to improve the financial autonomy of municipalities. The data was grouped into three categories (regional, municipal, innovation), which should be considered as a separate strategy for the prospective (future) municipal development. The results are used for the new process «municipal strateging» that is not equal to the document writing, organized with the experts involvement from the professional sphere. They includes scientific and educational organizations such as universities where knowledge, scientific schools and centers are concentrated.

**Keywords:** local self-government, municipality, strategy, municipal strateging, municipal consulting

В работе проведен анализ мер по сокращению дотационности бюджетов муниципальных образований. Несмотря на более чем двадцатилетний опыт местного самоуправления в России большинство муниципальных образований (далее – МО) имеют дефицитный бюджет. В работе были исследованы меры, применяемые в практике органами власти как на государственном, так и на муниципальных уровнях. В контексте описываемой научной проблематики они могут рассматриваться как *стратегии*, обобщение и систематизация которых позволит финансовую самостоятельность территории и служить основой для их перспективного развития.

В качестве *методологии исследования* применяется метод группировки, относящийся к статистическим методам исследования [1]. В подобных работах также общепринято использование сводки и группировка материалов статистического наблюдения. Применение типологического вида группировки применялось в связи с тем, что при построении работы основное внимание должно быть уделено идентификации типов и выбору группировочного

признака. Структурная группировка применялась частично, так как она направлена на изучение состава отдельных типических групп по выбранному признаку. Так как в задачи исследования не входило выявление влияния одних признаков (факторных) на другие (результативные), аналитическая группировка не применялась. В развитии работы рекомендуется использовать социологические методы – опросы, с применением анкетирования. Дистанционная форма их проведения с отсутствием личного контакта с респондентами позволит снизить себестоимость работы [2]. В случае оказания услуг это приведет к снижению цены и повышению конкурентоспособности организации, занимающейся консалтинговой деятельностью. В данной связи целесообразно рассматривать *муниципальный консалтинг* как новую форму оказания услуг и продвижения знаний. Основой для построения такого взаимодействия могут выступать вузы (в частности, научные школы и научные центры [3]) и муниципальные образования. Стоит отметить, что данный общественный институт находится в стадии развития [4].

### Анализ и детализация стратегий

По данным Минфина, в 2015 г. плановый дефицит всех муниципальных образований составит 630 млрд рублей. Органы государственной власти местного самоуправления в последнее время проводят значительную работу в поисках эффективных мер по сокращению дефицита муниципальных бюджетов [5].

На государственном уровне это:

- предоставление законодательным органам субъектов РФ права снижать ставки по единому налогу на вмененный доход с 15% до 7,5%;

- внесение в бюджетный кодекс РФ права предоставлять органам местного самоуправления бюджетные кредиты сроком до 50 дней;

- передача из федерального бюджета в местный 15% платы за негативное воздействие на окружающую среду;

- предоставление органам местного самоуправления права определять и уточнять целевое использование бюджетных средств, которые поступают в виде мелких узконаправленных субвенций по делегированным полномочиям;

- предоставление субъектам РФ право на дополнительные дотации, не носящие целевой характер;

- предоставление субъектам РФ права принимать решение по передаче органам местного самоуправления единых нормативов на административные штрафы, плату за негативное воздействие на окружающую среду, плату за пользование водными объектами.

На муниципальном уровне это:

- доходы от совершенствования управления муниципальным имуществом (аренда, продажа, приватизация);

- доходы от увеличения объема платных услуг (операции с недвижимостью, коммунальные услуги);

- повышение эффективности муниципальных предприятий путем реструктуризации с учетом текущих местных нужд и стратегических целей развития муниципального образования;

- дальнейшее развитие малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании;

- повышение эффективности системы муниципального заказа;

- создание благоприятного инвестиционного климата на территории муниципального образования.

Вышеназванные меры обеспечили выполнение на 1 июля 2015 года бюджет муниципальных образований с профицитом около 65 млрд рублей. Введение таких новаций, как налоговые Позволит сократить дефицит муниципальных бюджетов,

а в конечном счете существенно повысить эффективность муниципальной экономики. К указанным нововведениям можно отнести следующие:

- налог на имущество организаций, находящихся на территории муниципальных образований;

- увеличение нормативных отчислений на доходы физических лиц;

- доходы от уплаты акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для двигателей производимых на территории РФ;

- уменьшение кредитных ставок для муниципальных организаций;

- закрепление части поступлений от упрощенной системы налогообложения,

К организационным мерам отнесем:

- совершенствование системы собираемости налогов на местах, вплоть до передачи полномочий по сбору налогов на муниципальный уровень (сейчас эта функция принадлежит Федеральной налоговой службе РФ);

- создание собственных муниципальных банков.

### Стратегии для МО: группировка и систематизация

В предыдущем разделе были приведены меры по снижению дотационности местных бюджетов, которые представляют собой статистический свод данных. Проведенный в исследовании анализ позволил обобщить систему мер, сгруппировав их в три категории. Результаты данной систематизации могут быть рассмотрены как *стратегии* (пути и способы к достижению цели, конкретные шаги к действию), направленные на сокращение дотационности муниципальных образований. В итоге имеем **3 категории** (см. рис.): управляемые на региональном уровне (**региональные**), управляемые на муниципальном уровне (**муниципальные**), **инновационные** (ранее не применявшиеся или редко используемые в практике отечественного самоуправления на местах).

Данные стратегии применимы в разработке документов стратегического планирования, таких как программа социально-экономического развития муниципального образования, и особенно актуальны для муниципальных районов и городских округов.

### Стратегии муниципального развития: дискуссия

Авторы статьи, как представители научной среды, являются сторонниками децентрализации власти в Российской Федерации. Следовательно, выступают за передачу налогов (доли в отчислениях) на местный

уровень в размере, позволяющем *сбалансировать бюджет* и свести уровень дотаций к нулю. В настоящее время на практике распространен централизационный подход, более того, наблюдается тенденция к усилению власти через концентрацию (подъем) полномочий и финансовых ресурсов на региональный и федеральный уровень. Для иллюстрации приведем пример введения с 2014 г. порядка, предусматривающего назначение муниципальных сити-менеджеров представителями субъекта РФ и отмену прямых выборов глав крупных МО (согласно изменениям, внесенным федеральным законом от 23.06.2014 г. № 165-ФЗ).

шим в силу в 2014 г. федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании в РФ».

Предлагаемый авторами работы подход основывается на следующих логически взаимосвязанных тезисах:

1. Местное самоуправление в России должно быть сохранено и поддержано на государственном уровне.

2. Сильное МСУ обеспечивается посредством реализации стратегического управления.

3. Стратегическое управление как вид профессиональной деятельности и подсистема управления должно присутствовать в каждом МО, включая поселения.

Региональные (государственные) стратегии	Муниципальные стратегии	Инновационные (налогово-организационные) стратегии
<ul style="list-style-type: none"> <li>• снижение налоговых ставок</li> <li>• передача части нормативов налоговых отчислений</li> <li>• дополнительные дотации</li> <li>• бюджетные кредиты</li> <li>• наделение субъекта правом принимать решение по передаче органам МСУ штрафов и платы за загр. окр. ср.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• повышение доходов от аренды, продажи, приватизации</li> <li>• увеличение платных услуг</li> <li>• повышение эффективности муниципальных учреждений</li> <li>• создание условий для малого бизнеса</li> <li>• повышение эффективности муниципального заказа</li> <li>• создание благоприятного инвестиционного климата</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• увеличение нормативов отчислений по НДФЛ</li> <li>• повышение качества управления налогом на имущество</li> <li>• передача полномочий по сбору налогов на мун. уровень</li> <li>• создание муниципальных банков</li> <li>• создание прибыльных муниципальных предприятий</li> </ul>

*Систематизация стратегий, направленных на снижение дотационности муниципальных образований России. Источник: составлено авторами*

Рассматриваемая в работе позиция в целом поддерживается ведущими учеными университетской среды, в том числе специалистами в области бюджетного федерализма. Так, Сергей Дмитриевич Валентей подчеркивает необходимость пространственной децентрализации России, целью которой должно стать «создание вертикали стратегического планирования» [6, с. 16]. При этом предполагается ускорить процесс за счет «активизации практики стратегического планирования в субъектах и наиболее крупных МО» [6, с. 17]. Соглашаясь с данной позицией и придерживаясь ее как генеральной линии (направленной на развитие стратегического государственного планирования), тем не менее считаем необходимым распространить стратегическое планирование и управление на все подуровни отечественного муниципального управления, а не только крупные населенные территории. Напомним, что такая возможность предусмотрена вступив-

4. Документы стратегического планирования целесообразно разрабатывать только в крупных МО (муниципальных районах и городских округах).

Поясним приведенные выше тезисы. Местное самоуправление, как гласит подписанная Россией Европейская Хартия МСУ, – это форма народовластия, которая предоставляет право и возможность решать вопросы местного значения в интересах населения. В подобной самоорганизации заложены огромные ресурсы развития, достигаемые за счет привлечения сил граждан к управлению, экономии на администрировании иерархических структур с большим числом уровней. Учитывая независимость органов МСУ, предложение авторов приведет к переориентации стратегического планирования из вертикальной (федерация – субъект – муниципальное образование) в горизонтальную плоскость (муниципальные образования). Далее, само стратегическое

планирование (СП), являясь частью процесса управления, на наш взгляд, не сводится только к написанию *стратегий как документа*. Более того, нельзя рассматриваться возможность и обязанность написания стратегии, исходя из критерия численности населения территории. Здесь уместно провести аналогию с практикой делового администрирования (бизнеса) и рассмотреть МО как организацию. В исследованиях [7] показано, что подобные стратегии разрабатывают компании, имеющие небольшую численность сотрудников, несколько сотен человек. Аналогично, стратегия может создаваться и для одного человека, превращаясь в вектор развития карьеры и личности [8]. Учитывая вышеизложенное, сам процесс муниципального стратегирования может и должен идти во всех территориях, включая МО на всех уровнях муниципального управления: муниципальных районах, поселениях (городских и сельских), городских округах.

Что касается документов стратегического планирования – они не должны быть обязательными для всех муниципалитетов (которых в России в настоящее время более 20 тыс.), так как их разработка есть весьма трудоемкий и затратный процесс. У поселений (городских и сельских) вполне возможно существование планов и программ. Это согласуется с положениями федерального закона № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании в РФ», по которому написание стратегических документов должно идти на уровне муниципальных районов и городских округов. Достижение данных целей может быть обеспечено высококвалифицированным персоналом, прошедшим подготовку в научно-образовательных организациях, где сосредоточены знания. Так, овладеть всеми инструментами и механизмами управления возможно в университетах, где имеется направление подготовки «Государственное и муниципальное управление». При этом необходимо учесть риски, возникающие при переходе на новую систему, аналогично описываемых в работе [9].

**Заключение: новое понятие «муниципальное стратегирование»**

Авторы работы убеждены, что стратегическим управлением должны заниматься профессионалы. При этом процесс планирования и управления в целом начинающийся с формулировки миссии, видения и постановки целей, должен быть знаком каждому руководителю и муниципальному служащему. Учитывая указанный аспект целесообразно ввести новый термин «**муниципальное стратегирование**», под которым будем понимать процесс проектирования стратегии с уча-

**ствием или привлечением профессионалов, владеющими методами стратегического управления.** Он имеет ряд отличий и не сводится к процессу разработки стратегии как документа (последний часто осуществляется я по шаблону без учета особых знаний в данной научной области), отличается от широкого, всеобъемлющего понятия *стратегического управления МО* (так как указывает на отраслевую принадлежность и направленность на клиентов – население, органы власти МСУ), не включает процесс реализации, требует оперативной поддержки создателей-профессионалов, а, следовательно оказания услуг муниципального консалтинга. Одним из инструментов муниципального стратегирования станет матрица, содержащая таблицу мер и стратегий [10]. К последним можно отнести следующие типовые: развивать, отклонить, сохранить и заморозить. Для удобства восприятия по каждой стратегии присваивается цвет. Заполнению матрицы предшествует работа по сбору информации, сама матрица с точки зрения статистических методов исследования является ее сводкой и группировкой (типологической, структурной и аналитической). Наиболее эффективно проводить данную работу в группах с применением методов управления проектами.

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

**Список литературы**

1. Зарова Е.В. Статистические методы в исследовании взаимодействия экономических циклов промышленного производства России и стран Евросоюза // Вопросы статистики. – 2012. – № 02. – С. 10–18.
2. Скоробогатых И.И. Кабинетные исследования узкоспециализированных рынков / И.И. Скоробогатых, Р.Р. Сидорчук, О.О. Гринева, В.А. Кадерова, Е.А. Сергеева // Маркетинг и маркетинговые исследования. – 2013. – № 03. – С. 224–232.
3. Лукьянова М.Н. Оценка научных исследований в вузе: текущее состояние и перспективы развития // Вестник РЭА имени Г.В. Плеханова. – 2010. – № 5 (35).
4. Лукьянова М.Н. Проектирование местного самоуправления на основе институционализма // Проблемы теории и практики управления. – 2013. – № 4. – С. 74–82.
5. Горнин Л. Исполнение муниципальных бюджетов внушает оптимизм // Муниципальная Россия. – 2015. – № 6.
6. Валентей С.Д. Нужно ли нам стратегическое планирование? // Современная экономика: концепции и модели инновационного развития: материалы V Международной конференции. 19 февраля 2013 г.: в 2 кн. – Кн. 1. – ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2013 г. – С. 13–17.
7. Парахина В.Н., Падалка О.В., Перов В.И. Методология формирования стратегии организации // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. – 2008. – № 1. – С. 95–101.
8. Сотникова С. Организационная карьера: детерминанты достижения конкурентных преимуществ на рынке труда // Проблемы теории и практики управления. – 2015. – № 07. – С. 109–117.
9. Сизова Т.В., Сизова Д.А., Тархова Л.С. Риски перехода вузов на унифицированную модель нормативно-подушевого финансирования // Новый университет. Серия: Экономика и право. – 2013. – № 9 (31). – С. 39–42.
10. Орлов А.В. К новой модели правительства России: принципы конструирования, критерии отбора министров // Наука и практика. – 2012. – № 01. – С. 87–97.