

## Устойчивое развитие муниципальных образований Калининградской области\*

© 2015 Иванова Валентина Николаевна  
доктор экономических наук, профессор

© 2015 Горохов Андрей Юрьевич  
доктор экономических наук, профессор

© 2015 Игнатьев Алексей Юрьевич

© 2015 Игнатьева Анна Алексеевна

© 2015 Смирнов Виталий Георгиевич  
доктор экономических наук, профессор

Московский государственный университет технологий и управления  
им. К.Г. Разумовского (Первый казачий университет)  
109004, г. Москва, ул. Земляной вал, д. 73  
E-mail: oet2004@ya.ru

Описывается исследование процесса управления развитием муниципальных образований Калининградской области первого и второго уровней, которое было проведено министерством по муниципальному развитию и внутренней политике Калининградской области, Ассоциацией “Совет муниципальных образований Калининградской области” и Агентством регионального экономического развития в июле 2014 г.

*Ключевые слова:* Калининградская область, устойчивое развитие, ресурсы и рынки, конкурентная борьба, достижение баланса, муниципальные образования.

### Введение и постановка задачи

Современный уровень развития общества характеризуется нарастанием конкурентной борьбы за ресурсы и рынки. Причем это в полной мере относится не только к бизнесам, но и к территориям - странам, регионам, муниципальным образованиям (МО) и др. Успешными в этой конкурентной борьбе могут быть только страны с сильными регионами, а регионы - с сильными МО.

С другой стороны, успешность развития предполагает соблюдение принципа устойчивого развития, т.е. достижения баланса между интересами общества, проживающего на территории, и предпринимателями, являющимися основой местной экономики, при условии сохранения (улучшения) состояния окружающей среды.

В этой связи роль и место развития территорий на уровне муниципалитетов становятся все более и более актуальной проблемой. В то время как в мировой практике имеется ряд примеров эффективного обеспечения данной функции, в России в силу ряда объективных и субъективных причин она отрабатывается пока слабо.

Проведенное в 2011 г. Агентством регионального экономического развития совместно с министерством по муниципальному развитию Калининградской области исследование показало, что в муниципалитетах практически отсутствовала система комплексного управления процессами местного устойчивого развития, и это несмотря на то, что данная функция законодательно закреплена за органами местного самоуправления.

Целью настоящего исследования было, с одной стороны, выяснение, насколько изменилась ситуация в МО Калининградской области за прошедшие три года, а с другой - более широкий анализ ситуации в городских и сельских поселениях, поскольку в предыдущем исследовании этот уровень управления не рассматривался. Партнерами по проекту выступили министерство по муниципальному развитию и внутренней политике Калининградской области, Ассоциация “Совет муниципальных образований Калининградской области” и Агентство регионального экономического развития (далее - Исследование). Помощь в обработке материалов оказали преподаватели и студенты Калининградского филиала Московского государственного университета технологий и управления имени К.Г. Разумовского (Первого казачьего университета). Исследование проводилось в июле 2014 г.

\* Данная статья представляет собой первую часть проведенного авторами исследования. Продолжение см. в статье “Мониторинг устойчивого развития Калининградской области на местном уровне” (в этом же номере журнала, на с. 100).

Объектом исследования являлись муниципальные образования Калининградской области первого и второго уровней<sup>1</sup>, предметом исследования – комплексное управление процессами местного устойчивого развития<sup>2</sup>.

Основным методом исследования служил опрос, проведенный в форме анкетирования. Анкета состояла из пяти блоков вопросов: документы стратегического планирования МО обоих уровней, выполнение функции развития в муниципалитетах, вопросы поддержки малого предпринимательства, маркетинга районов и безработицы. Закрытые вопросы предполагали выбор одного или нескольких вариантов ответов из предложенных, открытые – собственный ответ.

Всего в исследовании приняли участие 18 МО второго уровня (муниципальные районы<sup>3</sup> и городские округа<sup>4</sup>, а также 31 муниципальное образование первого уровня (городские<sup>5</sup> и сельские поселения<sup>6</sup>).

В подготовке ответов участвовали главы муниципальных образований, начальники и сотрудники финансово-экономических отделов, отделов экономического развития, комитетов по планированию и развитию экономики<sup>7</sup>.

Благодаря наличию в анкете открытых вопросов, помимо количественных данных, была получена информация о качественных характеристиках процесса управления, что является важным дополнением к полученной статистической информации.

### **Муниципальные образования второго уровня**

#### ***Первый блок вопросов:***

##### ***документы стратегического планирования***

На основе обработки данных анкет установлено: из 18 МО второго уровня (муниципальные районы и городские округа) только 15 имеют свои стратегии развития. Два МО имеют лишь проект стратегии, в девяти МО документ утвержден органом местного самоуправления и в шести МО стратегия развития утверждена правительством Калининградской области. В Гвардейском районе процесс разработки стратегии находится в стадии разработки.

В 16 МО имеются программы развития. В городском округе Город Калининград она отсутствует, а в Гвардейском районе только разрабатывается. Из 16 МО только 5 указали статус документа: в двух имеется проект, еще в двух документ утвержден органами местного самоуправления, а в Неманском муниципальном районе утвержден правительством Калининградской области.

Документы стратегического планирования разрабатывались муниципальными образованиями в разные периоды начиная с 2006 г. по настоящее время.

Большая часть стратегий развития разработана за период с 2006 по 2012 г., а программ – с 2008 по 2014 г. В основном данные документы разрабатывались силами сотрудников администраций, иногда с привлечением экспертов<sup>8</sup>.

В 14 муниципалитетах из 18, принявших участие в опросе, при разработке документов стратегического характера проводились семинары с участием представительной власти, бизнеса, общественных организаций и руководства городских и сельских поселений.

Только в трех администрациях МО второго уровня имеется декларация о стратегическом партнерстве; 50 % МО не имеют рабочего органа управления стратегией (программой). У оставшихся 7 МО для обеспечения функции управления имеется специальный отдел; еще в 4 созданы Комиссии.

Общественные слушания проводятся в 14 МО, в основном по вопросам прогнозов социально-экономического развития, утверждаемого бюджета, генплана.

Таким образом, процесс разработки и утверждения документов стратегического планирования в подавляющем числе муниципалитетов не завершен, а процесс стратегического планирования осуществляется несистемно.

#### ***Второй блок вопросов: обеспечение функции развития в муниципальном образовании***

Респонденты 15 из 18 опрошенных муниципалитетов отметили, что полномочия развития у них закреплены за функциональными подразделениями в администрациях. Инвестиционный паспорт имеется в наличии в 9 из 18 муниципальных образований второго уровня, что составляет половину опрошенных. При этом почти во всех муниципалитетах (за исключением 3) имеются промышленные и инвестиционные площадки.

Обобщенные результаты о количестве реализованных проектов в муниципальных образованиях за период 2010-2013 гг. представлены в табл. 1.

На основе проведенного анализа установлено, что 7 муниципальных образований второго уровня ведут активную работу по реализации проектов в сфере развития и уровень квалификации сотрудников МО, ответственных за обеспечение функции развития, в разных муници-

**Таблица 1. Количество реализованных проектов в муниципальных образованиях второго уровня за 2010-2013 гг.**

Муниципальное образование	Количество проектов (без привлечения средств бюджетов разного уровня) в сфере привлечения инвестиций	Количество проектов местного развития, осуществленных за последние три года в рамках национальных программ (ФЦП, ОИП и грантов Минэкономразвития)	Количество поданных заявок, имеющих отношение к функции местного развития, в Программу приграничного сотрудничества Литва-Польша-Россия 2007-2013 гг.	Количество разработываемых проектных идей/проектов в сфере международного сотрудничества
Гурьевский городской округ	-	41	1	Количество не указано
Озерский район	3	3	2	-
Черняховский муниципальный район	-	3	3	2
Советский городской округ	8 (4 из них реализованы успешно)	8	3	Количество не указано
Полесский муниципальный район	1	14	-	-
Светловский городской округ	3	17	3	-
Пионерский городской округ	-	5	-	-
Мамоновский городской округ	5	1	2	Количество не указано
Городской округ Город Калининград	7	14	2	-
Неманский муниципальный район	-	4	3	-
Багратионовский муниципальный район	-	18	-	-
Балтийский муниципальный район	1	16	-	-
Янтарный городской округ	27 (11 из них успешных)	4	1	-
Зеленоградский район	3	-	1	-
Гусевский городской округ	9	7	1	-
Краснознаменский муниципальный район	1	6	1	-
Славский муниципальный район	2	12	1	-
Гвардейский район	3	4	-	-

палитетах различен и в среднем является невысоким.

**Третий блок вопросов: поддержка малого предпринимательства**

В процессе исследования выяснилось, что центры поддержки малого предпринимательства существуют только в 9 из 18 опрошенных муниципальных образованиях второго уровня. В некоторых округах центры представлены в форме

некоммерческого партнерства или частного фонда. Так, например, в Гвардейском районе функции центра выполняет «Отделение Областного фонда», в Черняховском муниципальном районе - ООО «ИНОК-Черняховск».

Статистическая информация о деятельности малых предприятий (МП) на территориях районов (округов) имеется только в 10 администрациях МО.

Тенденция развития малого предпринимательства на территории районов (округов) отме-

**Таблица 2. Количество малых предприятий и предпринимателей на территории МО, получивших за 2011-2013 гг. поддержку в рамках программ поддержки и развития от администрации МО и правительства КО**

Муниципальное образование КО второго уровня	Количество малых предприятий и предпринимателей
Гурьевский городской округ	200
Полесский муниципальный район	146
Мамоновский городской округ	50
Городской округ Город Калининград	240
Неманский муниципальный район	6
Балтийский муниципальный район	25
Зеленоградский район	1692
Краснознаменский муниципальный район	20
Славский муниципальный район	3
Черняховский муниципальный район	93

чается в 10 муниципалитетах, в двух динамика изменений числа малых предприятий и индивидуальных предпринимателей (ИП) за последние три года отсутствует, а в трех отмечается снижение деловой активности. В Мамоновском и Светловском городских округах информация отсутствует, в связи с чем о реальном вкладе МП в экономическое развитие МО судить трудно. Только в 15 МО осуществляется анализ государственной (муниципальной) поддержки малого предпринимательства. В табл. 2 представлены данные о количестве МП и ИП, получивших поддержку в рамках различных программ за последние три года.

Таким образом, можно констатировать: как минимум, в половине МО второго уровня отсутствует системный анализ состояния и развития малого предпринимательства, а уровень поддержки в целом остается невысоким и существенно варьируется в различных районах.

#### **Четвертый блок вопросов: маркетинг района**

У всех администраций МО второго уровня есть свой сайт, на котором, помимо информации о самом муниципалитете и работе администрации, предусмотрена обратная связь и в большинстве образований регулярно обновляется лента новостей.

Опрос показал, что среди 18 муниципальных образований второго уровня в 13 имеется ответственный за осуществление маркетинга района, однако программы осуществления маркетинга территорий есть не у всех МО. Только Гусевский городской округ имеет программу по продвижению муниципального образования.

Следует отметить, что уровень маркетинга в муниципальных образованиях на сегодняшний день выше в сравнении с предыдущими годами, но, в целом, остается низким и слабо ориентированным на конечного потребителя (бизнес, инвесторы, туристы, переселенцы). Недостаточ-

но конкретные ответы на вопросы данного блока свидетельствуют о том, что сайты не используются как инструмент активного маркетинга. Муниципалитеты не имеют ярко выраженного бренда, отражающего его миссию, особенности и конкурентные преимущества.

#### **Пятый блок вопросов: безработица**

В двух администрациях муниципальных образований отсутствуют документы по анализу, динамике и состоянию трудоспособного населения, в остальных МО такие документы имеются, но не в полном объеме.

За период 2011-2013 гг. в трех МО отмечается тенденция к росту безработицы: Пионерский городской округ, Краснознаменский и Полесский муниципальные районы. Положительная динамика к снижению безработицы наблюдается в 14 муниципалитетах.

Практически во всех муниципалитетах отсутствует информация о количестве жителей, работающих за пределами МО, и о количестве жителей других МО, работающих на территории конкретного МО, что свидетельствует о том, что анализ трудовых ресурсов администрациями МО либо проводится слабо, либо не проводится вообще.

Предложения респондентов по повышению эффективности обеспечения развития муниципальных образований сгруппировать по направлениям:

- 1) по увеличению процентов отчислений по налогам, зачисляемым в местный бюджет;
- 2) по усилению контроля за реализацией целевых программ;
- 3) по расширению практики участия муниципалитетов в ФЦП, ОИП и международных фондах;
- 4) по привлечению внешних инвестиций, обеспечению инвестиционной привлекательности округов и районов, увеличению количества рабочих мест, реальной поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства;

5) по необходимости объединения всех стратегий развития муниципальных образований в единый механизм и связи их с мерами бюджетной политики;

6) по увеличению объема работ со СМИ по продвижению брендов МО, формированию и развитию янтарного кластера, туристско-рекреационных комплексов;

7) по завершению разработки стратегий и программ социально-экономического развития муниципальных образований.

### **Муниципальные образования первого уровня**

#### ***Первый блок вопросов: документы стратегического планирования***

Всего в исследовании приняло участие 31 МО первого уровня (городские и сельские поселения), в числе которых 6 городских поселений и 25 сельских.

Анализ данных анкетирования показал, что среди принявших участие в опросе только 7 МО первого уровня имеют стратегию развития и 12 МО программу их развития. Преимущественно документы утверждены органами местного самоуправления. Разрабатываются стратегии на сегодняшний день еще в трех МО. В остальных документах стратегического планирования отсутствуют: в 21 МО отсутствуют стратегии развития, в 16 МО - программы развития.

Подъем активности по разработке документов стратегического планирования произошел только в 2013 г.

Установлено, что все документы разрабатывались исключительно силами сотрудников администраций без привлечения внешних экспертов. Представители власти, бизнеса, общественных организаций не привлекались при разработке документов стратегического характера. Декларации о стратегическом партнерстве во всех МО отсутствуют.

В тех муниципалитетах, где стратегия или программа разработана и утверждена, рабочим органом являются соответствующий отдел либо комиссия. В 7 МО утверждают, что корректировка стратегии (программы) осуществляется регулярно, в 6 из них к процессу мониторинга привлекаются представители депутатского корпуса, бизнеса, общественных организаций. В 23 муниципалитетах проводятся общественные слушания по таким вопросам, как утверждение Генерального плана МО, Программа конкретных дел, Правила землепользования и застройки, Схема тепло- и водоснабжения и др.

#### ***Второй блок вопросов: обеспечение полномочий развития в муниципальном образовании***

Респонденты 6 из 31 опрошенных муниципалитетов первого уровня отметили, что полномо-

чия развития закреплены за функциональными подразделениями в администрациях, но лишь в одной анкете были указаны названия конкретных подразделений с соответствующими полномочиями (отдел ЖКХ и инфраструктуры, отдел архитектуры и строительства).

5 из 31 опрошенных респондентов МО указали, что сотрудники администрации владеют проектным подходом к обеспечению полномочий функции развития, но ни один из них не указал число сотрудников, прошедших тренинги по использованию проектного подхода к планированию и осуществлению проектной деятельности. Причем в 21 МО первого уровня сообщили, что существует необходимость проведения дополнительного обучения сотрудников. Только в одном МО сотрудник, отвечающий за функцию развития в администрации, свободно владеет иностранными языками.

Инвестиционный паспорт имеется лишь у четырех из 31 МО, а промышленные и инвестиционные площадки - в 9 муниципалитетах первого уровня.

Информация в отношении реализованных в муниципальных образованиях проектов, в том числе международных, представлена в Исследовании. Заключительным вопросом второго блока стал вопрос о наличии в муниципальном образовании структуры, кроме администрации, профессионально занимающейся вопросами местного развития. В наличии таких структур не оказалось ни в одном муниципалитете первого уровня.

#### ***Третий блок вопросов:***

##### ***поддержка малого предпринимательства***

Центр поддержки малого предпринимательства (ЦПМП) функционирует только в Нивенском сельском поселении в форме Совета предпринимателей. В трех случаях полномочия переданы на уровень муниципального района, в остальных муниципалитетах ЦПМП отсутствуют.

Статистическая информация о деятельности малых предприятий на территориях поселений имеется в 7 администрациях, при этом в 9 МО отмечают рост деловой активности за последние три года, в 4 - снижение, в 8 динамика отсутствует, а по оставшимся 10 информация отсутствует.

Анализ данных показал, что только в трех из участвовавших в анкетировании 31 МО осуществляется анализ государственной (муниципальной) поддержки малого предпринимательства.

#### ***Четвертый блок вопросов: маркетинг района***

Данные блока показали, что среди 31 администрации городских и сельских поселений только в двух имеется ответственный за осуществление мар-

кетинга района, причем программа осуществления маркетинга поселения есть только в одном.

Во всех администрациях за исключением одной имеется сайт муниципального образования, в 13 из них ведется контроль посещения интернет-портала, 21 имеет возможность канала обратной связи, в 28 регулярно обновляется новостная лента. К сожалению, ни в одной анкете респонденты не смогли указать сотрудников, отвечающих за работу сайта и регулярность публикации актуальных новостей.

#### **Пятый блок вопросов: трудовые ресурсы**

В 5 администрациях городских и сельских поселений имеются документы по анализу, динамике и состоянию трудоспособного населения. В 17 МО информация за последние три года отсутствует, в трех имеется информация об отсутствии динамики, в 2 наблюдается рост безработицы, в 7 - снижение. Информацией о количестве жителей МО, работающих за его пределами, обладают два поселения, о количестве жителей других муниципальных образований, работающих на территории данного МО, тоже два МО.

Предложения респондентов из администраций городских и сельских поселений направлены на повышение эффективности обеспечения функции развития в муниципальном образовании по:

1) перераспределению налогов в пользу местного бюджета поселения, в том числе налога на прибыль;

2) увеличению суммы дотаций на душу населения и по увеличению полномочий на уровне городских и сельских поселений (полномочий по экологическому контролю, распоряжению земельными участками и пр.);

3) повышению эффективности бюджетных расходов МО на основе долгосрочных целевых программ;

4) привлечению инвестиций, развитию малого и среднего предпринимательства, по активному участию в международных и национальных программах;

5) созданию механизма (структуры), который бы занимался вопросами вовлечения населения в активную деятельность, в том числе предпринимательскую, решал вопросы самозанятости, повышал гражданскую активность и т.д. "Для стабильной работы органов местного самоуправления отсутствует необходимость проведения кардинальной реформы территориальной организации местного самоуправления. Необходимо совершенствовать действующую систему организации местного самоуправления".

#### **Выводы**

В настоящее время система комплексного управления процессами местного развития в муниципалитетах всех уровней развита достаточно слабо, несмотря на то, что эта функция законодательно закреплена за органами местного самоуправления.

1. Процесс разработки и утверждения документов стратегического планирования в подавляющем числе муниципалитетов не завершен, а стратегическое планирование осуществляется несистемно. Уровень квалификации людей, ответственных за обеспечение функции развития, в разных муниципалитетах различен и в среднем является невысоким. В условиях отсутствия системного подхода функция развития обеспечивается спонтанно, эпизодически.

2. Необходимо выстраивать систему повышения ответственности глав и в части, касающейся исполнительной дисциплины (наказывать за ненадлежащее выполнение поручений), и в части, касающейся выстраивания системы муниципального развития в целом. Кроме того, требуется системная работа по обучению как руководства МО, так и сотрудников, ответственных за обеспечение функции развития.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. □ 131-ФЗ.

<sup>2</sup> О вступлении в действие Устава (Основного закона) Калининградской области : закон Калининградской области от 18 янв. 1996 г. □ 30.

<sup>3</sup> Муниципальные районы: Зеленоградский, Балтийский, Багратионовский, Славский, Гвардейский, Озёрский, Черняховский, Краснознаменский, Неманский, Полесский. Городские округа: Город Калининград, Янтарный, Пионерский, Мамоновский, Гурьевский, Светловский, Гусевский, Советский.

<sup>4</sup> Городские округа: Город Калининград, Янтарный, Пионерский, Мамоновский, Гурьевский, Светловский, Гусевский, Советский.

<sup>5</sup> Городские поселения: Город Балтийск, Черняховское, Полесское, Приморское, Багратионовское, Славское.

<sup>6</sup> Сельские поселения: Нивенское, Гавриловское, Новостроевское, Свободенское, Тимирязевское, Озерки, Ковровское, Куршская коса, Зорнинское, Лунинское, Домновское, Долгоруковское, Гвардейское, Пограничное, Ясновское, Переславское, Знаменское, Каменское, Калужское, Головкинское, Соранское, Тургеневское, Славинское, Жилинское, Залесовское.

<sup>7</sup> О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области : закон Калининградской области от 28 окт. 2002 г. □ 184.

<sup>8</sup> В качестве экспертов выступали: Агентство регионального экономического развития, Балтийский федеральный университет имени И. Канта, Фонд "Центр стратегических разработок - Регион".

<sup>9</sup> Из анкеты МО "Озёрский район".