

Внедрение модели «3-р» в концепцию стратегического управления муниципальными образованиями

Марина Лукьянова

*Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова
Стремянный переулок, 36, 117997, Москва, Российская Федерация*

Ирина Заярная

*Новороссийский филиал Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
Улица Видова, 56, 353907, Новороссийск, Российская Федерация*

Марсель Кадыров

*Тюменский Индустриальный Университет
Улица Володарского, 56, 625000, Тюмень, Российская Федерация*

DOI:10.13165/VPA-18-17-4-07

Аннотация. В России механизмы реализации местного самоуправления недостаточно разработаны. Это приводит к тому, что деятельность органов власти ныне неэффективна. Актуальность исследования заключается в разработке модели, которая позволит улучшить систему муниципального управления. При разработке теоретической модели «3-р» авторами был выдвинут ряд гипотез с применением метода бенчмаркинга и анализа мировой практики организации муниципального управления. Для проверки разработанной теоретической модели авторами было проведено социологическое исследование, что позволило усовершенствовать элементы модели «3-р», исключив не подтвердившиеся гипотезы и добавив выявленные немаловажные компоненты. Созданная авторами модель – самоорганизующаяся система, в ней присутствуют обратные связи, возможно усиление потока ресурсов и получение синергетического эффекта.

Keywords: *public administration, local self-government, theoretical model, government activities, sociological research, strategic management.*

Raktiniai žodžiai: *viešasis administravimas, vietos savivalda, teorinis modelis, vyriausybės veikla, sociologiniai tyrimai, strateginis valdymas.*

Ключевые слова: *муниципальное управление, местное самоуправление, теоретическая модель, деятельность органов власти, социологическое исследование, стратегическое управление.*

Введение

Местное самоуправление провозглашено в России не так давно, но на деле механизмы его реализации не разработаны. В связи с этим деятельность органов власти неэффективна, что подтверждается финансовыми показателями местных бюджетов и объемом выполненных полномочий (Зотова, 2008). Проводимые реформы в данной сфере публичного управления 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 России (в результате обсуждений, в том числе в Государственной думе Российской Федерации, эта возможность была сохранена как опция, прописываемая в законе субъекта РФ и уставах МО), усиление влияния субъекта РФ на принятие решений (Гришина и Валентея, 2014; Urzha, 2013; Buley *et al.*, 2016). Это свидетельствует об отсутствии единого взгляда на проблему и общего его понимания всех участников процесса.

Обоснование концепции исследования

Общая концепция муниципального управления отражает текущее состояние системы управления, сложившейся к настоящему моменту времени в России с присущими ей *формальными* признаками муниципального самоуправления (МСУ) (Гретченко, 2012; Rodrigues *et al.*, 2018). *Муниципальное управление реализуется органами власти в рамках трех подсистем (операционной, капитальной и государственной), в которых организованы административные, инфраструктурные процессы и государственная политика, что приводит к определенным результатам.* В настоящее время, по мнению авторов, сложилась концепция муниципального управления, которая представлена на рис. 1.

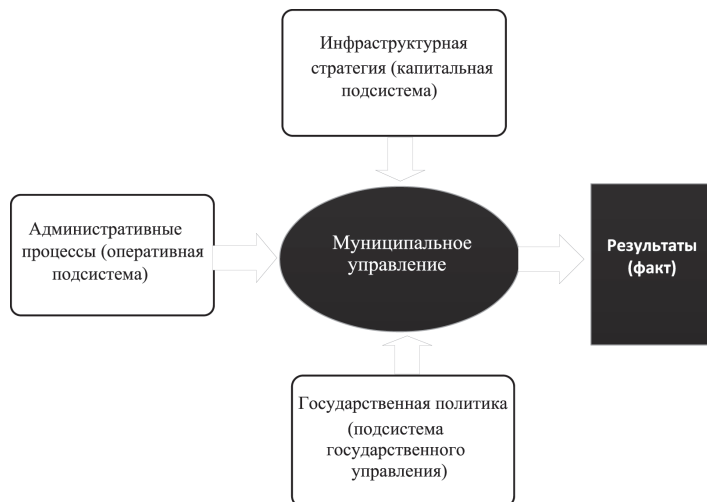


Рис. 1. Сложившаяся концепция управления муниципальными образованиями

Источник: составлено авторами.

Данная концепция была сформулирована на основании системного подхода, позволяющего целое, единое разделять на части, а также подхода организационного развития, когда любая организация является одновременно и объектом, и процессом. Таким образом, в системе муниципального управления было выделено **три подсистемы**: оперативная (административные процессы и стратегии), капитальная (инфраструктурные процессы и стратегии) и государственная политика (включая федеральные и региональные стратегии, которые четко выделены в Законе «О стратегическом государственном планировании в РФ») (Гретченко и Горохова, 2014; Petryshyn, 2013; Petryshyn, 2015). В соответствующих подсистемах существуют и реализуются **стратегии** как варианты или альтернативы действий.

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'** . Этим и занимается **стратегическое управление МО**, **новую концепцию** которого предлагается представить следующим образом (рис. 2).

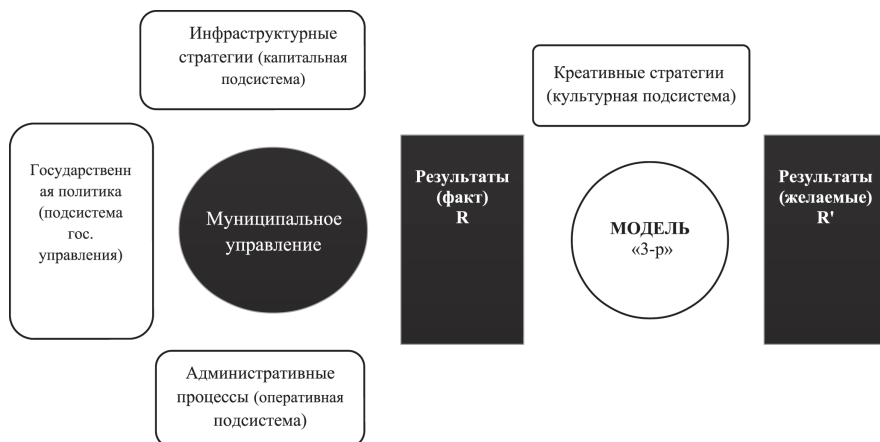


Рис. 2. Новая концепция стратегического управления муниципальными образованиями с «ядром» – моделью «3-р»

Источник: составлено авторами.

Из рис. 2 следует, что стратегическое управление муниципальным образованием есть: деятельность, осуществляемая участниками в рамках подсистем управления (операционной, капитальной, государственной и креативной), в которых организованы процессы административные, инфраструктурные, творческие и государственная политика, реализуемые с помощью определенных стратегий и механизмов, что приводит к желаемым (заданным) результатам (Акмалова, 2001).

Ядром новой концепции является **модель «3-р»** как недостающее звено, найденное в результате обработки материалов «полевого» исследования передовой практики с применением метода бенчмаркинга. Указанная модель включает в себе приращение знаний, которое является **ключевым элементом новизны** работы.

В результате нескольких итераций и интервью с экспертами и местным сообществом, а также опыта проведенных консалтинговых работ, апробаций на конференциях (Лукьянова, 2012; Lukyanova *et al.*, 2017) были выделены следующие основные элементы результата:

1. *Социальный эффект* (Social Impact – SI) как влияние на качество жизни.
2. *Предпринимательская активность* (Entrepreneurs Activity – EA) как желание и способность предпринимателей создавать и поддерживать рабочие места и самозанятость.
3. *Налоговая мощьность* (Tax Capacity – TC) как реальная способность платить налоги в местный бюджет.

Указанные три аспекта результата взаимосвязаны и образуют сложную систему (Гретченко, 2015). Так, предпринимательская активность влияет на уровень налогов, поступающих в местный бюджет (Постовой, 2002). На собранные средства удовлетворяются потребности жителей в рамках полномочий МСУ, что делает территорию более привлекательной для жизни, обеспечивает приток населения в муниципальные образования. Это в свою очередь приводит к росту спроса и предпринимательской активности. Развитие может идти по спирали (Минтцберг, 2002).

Стратегическое управление трактуется авторами как деятельность по переводу МО из состояния R в R' в рамках полномочий, где МО – сообщество людей, проживающих на определенной территории. Авторы предлагают разработать концепцию стратегического управления муниципальным образованием, основанную на стратегическом управлении и укреплении принципов МСУ, а также определить механизмы ее создания и реализации (Швец, 2005). Для решения данной проблемы была предложена новая концепция стратегического управления МО.

Теоретическая основа модели «З-р»

Модель «З-р», которая легла в основу гипотезы, 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 (популярная) финансовая отчетность / Popular reporting.

В процессе исследования был обнаружен четвертый элемент – Public communication – общественные коммуникации и связи с общественностью (Лукьянова, 2006). Однако он в модель не включен, так как, во-первых, не в такой степени присутствует в российском МСУ, во-вторых, может быть включен в элемент «Public engagement», в-третьих, больше относится к сфере маркетинга.

Выдвинутая гипотеза предполагает, что выявленные три элемента имеют непосредственное влияние на *доверие к власти/Trust* (выделен как элемент гипотезы), и уже через него влияют на результаты управления в целом или его элементы (рис. 3). Первоначально авторами предполагаются взаимосвязи Н1-Н7 (все связи положительные, т.е. рост А приводит к росту В).

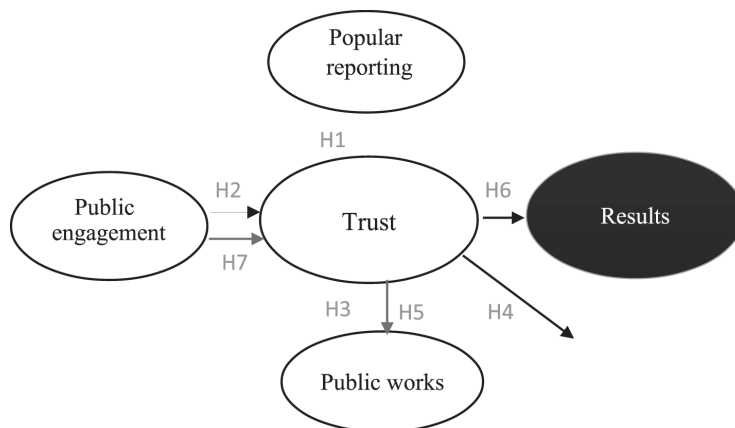


Рис. 3. Теоретическая модель исследования и выдвижение гипотез: Results = {SI;EA;TC} – элементы SI, EA и TC являются элементами множества R

Источник: составлено авторами.

Проведение социологического исследования для проверки выдвинутых гипотез

Для проверки выдвинутых гипотез авторами была составлена анкета. Социологическое исследование проводилось в комбинированной форме: сочетались методы опроса, которым предшествовало глубинное интервью. В качестве территории было выбрано несколько муниципальных образований разных типов: городские округа (ГО), городские поселения (ГП) и сельские поселения (СП) (Lukiyanova, 2014). Авторами было опрошено более 10 респондентов. Для анкет использовалась 5-балльная шкала, которая используется в аналогичных исследованиях (Soto-Acosta, Martinez-Conesa, Colomo-Palacios, 2010).

Таблица 1. Шкала оценки для опроса

Абсолютно НЕ согласен	НЕ согласен	Скорее согласен	Согласен	Абсолютно согласен
1	2	3	4	5

Источник: составлено авторами.

Согласно теоретической модели, подлежащей дальнейшей верификации, отображенные на рис. 3 параметры влияют на результаты деятельности (Results) муниципального образования (городского округа, поселения, района) (Шумянкova, 2004). Также они служат основой для расчета показателей

(индикаторов) эффективности *системы управления* муниципальным образованием, под которой мы будем понимать систему органов местного самоуправления (в узком смысле) или совокупность механизмов и инструментов управления (в широком значении) (López-Nicolás, Meroño-Cerdán, 2011).

В анкете респонденты должны были указать к какой группе они принадлежат (житель, предприниматель, служащий), возраст и пол. На основании предложенных измерителей был разработан ряд вопросов (каждый из предложенных вариантов должен быть оценен по 5-балльной шкале):

N1: Популярная отчетность → Доверие / Popular reporting → Trust

Вопрос анкеты. Указанные мероприятия будут способствовать повышению доверия к местным властям:

- брошюры с открытием информации о расходовании бюджетных средств;
- раскрытие информации о деятельности (кто, что, куда, разъяснительная работа).

N2: Вовлечение населения → Доверие / Public engagement → Trust

Вопрос анкеты. Указанные мероприятия будут способствовать повышению доверия к местным властям:

- социологические опросы;
- выступление по ТВ с возможностью позвонить;
- круглые столы;
- открытые заседания депутатов;
- публикации в газете;
- телефонная «горячая» линия.

N3: Общественные работы → Доверие / Public works → Trust

Вопрос анкеты. Указанные мероприятия будут способствовать повышению доверия к местным властям:

- участие населения в благотворительных мероприятиях;
- участие населения в общественных работах.

N4: Общественные работы → Результат / Public works → Results

Вопрос анкеты. Общественные работы и благотворительность будут способствовать:

- повышению качества жизни (качества городской среды);
- повышению предпринимательской активности;
- росту налоговых поступлений в местный бюджет.

N5: Доверие → Общественные работы // Trust → Public works

Вопрос анкеты. Повышение доверия к власти приведет к большему участию в благотворительности и общественных работах.

H6: Доверие → Результат //Trust → Results

Вопрос анкеты. Рост доверия к местным властям будет способствовать:

- повышению качества жизни (качества городской среды);
- повышению предпринимательской активности;
- росту налоговых поступлений в местный бюджет.

H7: Доверие → Вовлечение населения //Trust → Public engagement

Вопрос анкеты. Рост доверия к местным властям будет способствовать вовлечению населения в местное самоуправление.

Проверка достоверности гипотезы

С помощью инструментов математической статистики была проведена оценка достоверности полученных результатов. В итоге некоторые гипотезы подтвердились, некоторые были отклонены, в дополнение авторами были обнаружены обратные связи (отражены на рис. 4 пунктиром). Таким образом, в теоретической модели возникли циклы, что предположительно приведет к синергетическому/мультипликативному эффекту. Расчеты представлены в табл. 2.

Таблица 2. Оценка достоверности полученных результатов

Первоначальные гипотезы	Средний балл (мат. ожидание)	СТК	Границы интервала при P=95%		Подтверждение/отвержение больше или равен 3 балл. «скорее согласен»
			верх.	ниж.	
H1: Popular reporting → Trust	3,81	1,033	4,6	3,0	подтверждается
H2: Public engagement → Trust	2,92	0,939	3,6	2,2	подтверждается
H3: Public works → Trust	2,44	0,904	3,1	1,8	отвергается
H4: Public works → Results SI	3,75	0,707	4,3	3,2	подтверждается
EA	2,38	0,916	3,1	1,7	отвергается
TC	2,25	0,886	2,9	1,6	отвергается
H5: Trust → Public works	2,63	0,744	3,2	2,1	подтверждается

H6: Trust → Results SI	3,38	0,916	4,1	2,7	подтверждается
EA	2,13	0,641	2,6	1,6	отвергается
TC	2,63	0,744	3,2	2,1	подтверждается
H7: Trust →Public engagement	3,25	0,886	3,9	2,6	подтверждается

Источник: составлено авторами.

Формула для расчета математического ожидания бралась для нормального распределения, проверка не производилась. На практике при большем числе опытов (в данной ситуации – это количество опрошиваемых) такие вычисления могут быть произведены (Вунян, 2015).

Применение результатов исследования к модели «3-р»

После оценки достоверности полученных результатов социологического исследования авторы внесли правки в изначально предложенную теоретическую модель (рис. 4).

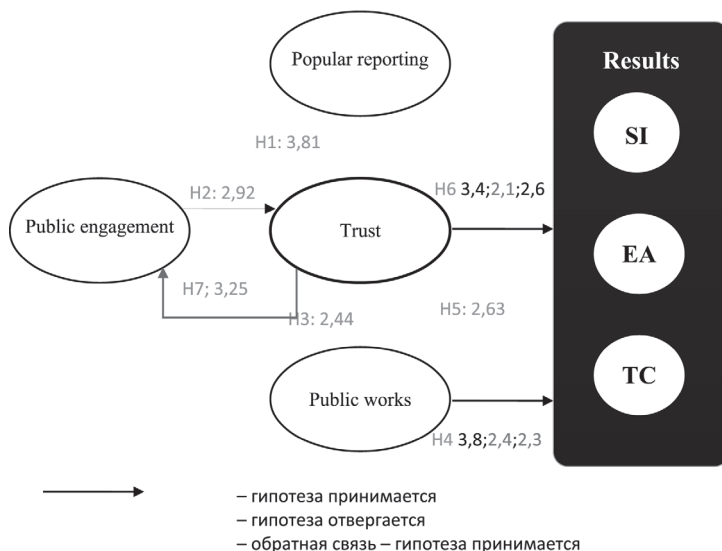


Рис. 4. Эмпирические результаты исследования

Источник: составлено авторами.

Далее, встроим модель «3-р» в общую концепцию исследования, отраженного на рис. 2. В результате обработки результатов социологического опроса – анкетирования, модель «3-р» будет выглядеть следующим образом (рис. 5).

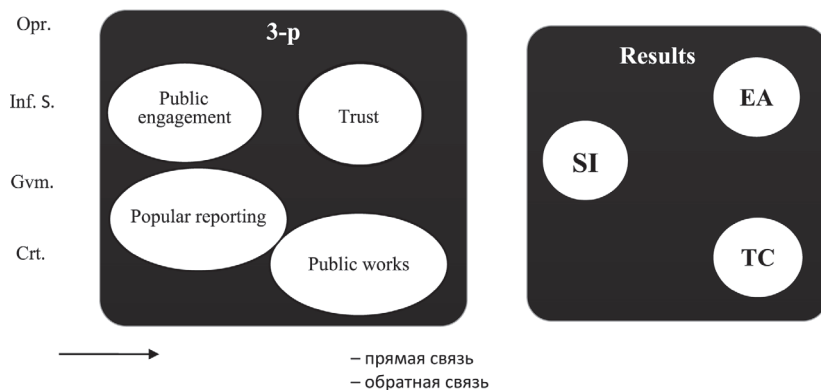


Рис. 5. Модель исследования: декомпозиция результата R'

Источник: составлено авторами.

На рисунке 5 изображены операционные, инфраструктурные, государственные и культурные (творческие) стратегии.

Первые три стратегии соответствуют подсистемам муниципального управления (операционной, капитальной и государственной) согласно раннее разработанной Концепции стратегического управления (КСУ) МО (Баринов, 2005). Четвертый блок добавлен для развития и осознания роли культурно-исторических процессов, значимость которых обоснована, в частности, известным ученым Р.Т. Мухаевым (2014). **Применение местными органами власти определенных стратегий и вовлечение населения** в процесс управления с помощью модели 3-р, состоящей из трех взаимосвязанных элементов, **приводит к поставленным результатам**, составляющие которого (социальный эффект, предпринимательскую активность, налоговую мощность) взаимосвязаны (Мухаев, 2014). Важно отметить, что созданная модель – самоорганизуемая система, в ней присутствуют обратные связи, возможно усиление потока ресурсов и получение синергетического эффекта.

Для получения новых результатов деятельности местного самоуправления R' с помощью механизмов и инструментов стратегического управления можно действовать по формуле:

$$R' = R + (PR + PE + PW) \equiv LSG.$$

Выводы

1. На основании системного подхода авторами была сформулирована ныне действующая концепция управления муниципальными образованиями, что поспособствовало более глубокому анализу ее элементов и стало базовой основой для разработки новой концепции стратегического управления муниципальными образованиями с «ядром» – моделью «З-р».
2. Показано, как внедрение элементов, характеризующих сильное муниципальное самоуправление в развитых странах, оказывает влияние на результаты управления муниципальными образованиями.
3. Внедрение предложенной авторами модели «З-р» прогнозировано приведет к росту ВВП страны за счет оказания муниципальных услуг, повышения качества жизни населения.
4. Для дальнейшего исследования видится возможным прибегнуть к экспертным оценкам для установления причинно-следственных связей в системе результатов R¹. В следующих работах авторы планируют представить влияние предпринимательской активности на налоговую мощь муниципальных образований.

Литература

1. Buley, N.V., Bondaletov, V.V., Makushkin, S.A., Bondaletova, N.F., Kozyrev, M.S. Public administration and municipal governance and its significance for a modern democratic society. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2016, Vol. 6, Special Issue 8, p. 220-224.
2. Bunyan, P. Regenerating the City: People, Politics, Power and the Public Sphere. *Local Government Studies*, 2015, No. 3, p. 362-378.
3. López-Nicolás, C., Meroño-Cerdán, A.L. Strategic knowledge management, innovation and performance. *International Journal of Information Management*, 2011, Vol. 31, No. 6, p. 502-509.
4. Lukiyanova, M.N. The Organizational Design of the Urban Management System: Russian Phenomenon. *World Applied Sciences Journal*, 2014, Vol. 30, No. 12, p. 6-10.
5. Lukiyanova, M.N., Nikitskaya, E.F., Sedova, N.V. Concept and Model of Local Self-Government Using Organizational Design and Public Communications. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 2017, Vol. 8, No. 3, p. 887-898.
6. Petryshyn, O. Improving local self-government in Ukraine through municipal reform: Lithuanian experience. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 2013, No. 74, p. 265-271.
7. Petryshyn, O. Organizational and functional local self-government reforms in the Baltic countries. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 2015, No. 81, p. 55-63.
8. Rodrigues, A.B., Groenwold, J.A., Dias, R.S., Benassi, S.F. Municipal basic sanitation planning: a methodology of support for local public management and a case. *Periodico Tche Quimica*, 2018, Vol. 15, No. 29, p. 319-332.

9. Soto-Acosta, P., Martinez-Conesa, I., Colomo-Palacios, R. An empirical analysis of the relationship between IT training sources and IT value. *Information Systems Management*, 2010, Vol. 27, No. 3, p. 274-283.
10. Urzha, O.A. Man in the management of society: the basic paradigm of local government. *Materials of the Afanasiev Readings*, 2013, Vol. 1, No. 11, p. 7-17.
11. Акмалова, А.А. Модели местного самоуправления. Москва: Прометей, 2001.
12. Бабун, Р.В. Организация местного самоуправления. Москва: Кнорус, 2008.
13. Баринов, В.А. Организационное проектирование. Москва: Инфра-М, 2005.
14. Гретченко, А.А. Разработка инновационной стратегии регионального развития. *Вестник Алтайской науки*, 2012, № 3-2, С. 15-18.
15. Гретченко, А.А. Роудмаппинг – современный инструментарий долгосрочного планирования: обобщение зарубежного опыта. *Наука и практика*, 2014, Т. 1, № 13, С. 13-19.
16. Гретченко, А.А. Формирование модели координации управления национальной инновационной системой. *Вестник РЭУ им. Плеханова*, 2015, Т. 4, № 82, С. 37-44.
17. Гретченко, А.А., Гретченко, А.И. Государственное регулирование инновационной трансформации национальной экономики. *Нормирование и оплата труда в промышленности*, 2013, № 9, С. 32-39.
18. Гретченко, А.И., Бородин, В.А. Показатели оценки потенциала саморазвития территории. *Вестник РЭУ им. Плеханова*, 2013, Т. 12, № 66, С. 70-75.
19. Гретченко, А.И., Горохова, И.В. Плановый опыт СССР и проблемы стратегического планирования в современной России. *Вестник РЭУ им. Плеханова*, 2014, Т. 11, № 77, С. 70-80.
20. Гришина, В.И., Валентя, С.Д. Проблемы и стратегические направления реиндустриализации экономики России. Москва: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2014.
21. Зотова, В. Б. Система муниципального управления. Санкт-Петербург: Питер, 2008.
22. Кутафин, О.Е., Фадеев, В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Москва: Проспект, 2007.
23. Лукьянова, М.Н. Применение комплексного плана в развитии города: опыт США. *Инновации и инвестиции*, 2012, № 2, С. 12-18.
24. Лукьянова, М.Н. Система сбалансированных показателей и стратегическое планирование для государственного бюджета. *Финансы и кредит*, 2006, Т. 31, № 235, С. 29.
25. Минтцберг, Г. Структура в кулаке. Санкт-Петербург: Питер, 2002.
26. Мухаев, Р.Т. История государственного управления в России. Москва: Издательство Юрайт, 2014.
27. Постовой, Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. Москва: Наука, 2002.
28. Чиркин, В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт. *Журнал российского права*, 1997, № 8, С. 98.
29. Швец, В. Устойчивое развитие и менеджмент качества. *Стандарты и качество*, 2005, № 11, С. 8-9.
30. Шумянкova, Н.В. Муниципальное управление. Москва: Экзамен, 2004.
31. Щетинина, М.П. Концептуальные подходы к созданию системы стратегического планирования и управления. Барнаул: Азбука, 2012.

Marina N. Lukiyanova, Irina A. Zayarnaya, Marsel A. Kadyrov

**Introduction of the "3-p" model in the concept of strategic
management of municipal entities**

Abstract

The mechanisms for implementing local government have not been developed in Russia. This leads to the fact that the activities of the authorities are now ineffective. The relevance of the study is to develop models that improve the system of municipal government. The authors put forward a number of hypotheses using the benchmarking method and analysis of the world practice of organizing municipal government in developing the theoretical model "3-p". The authors carried out a sociological research to test the developed theoretical model. This allowed to improve the elements of "3-p", eliminating unconfirmed hypotheses and adding the identified important components. The model created by the authors is a self-organized system, it has feedbacks, it is possible to increase the flow of resources and obtain a synergistic effect.

Marina N. Lukiyanova, Irina A. Zayarnaya, Marsel A. Kadyrov

**Įvadas į "3-p" modelio įdiegimą savivaldybių subjektų
strateginio valdymo koncepcijoje**

Anotacija

Vietos valdžios institucijų įgyvendinimo mechanizmai Rusijoje nėra pakankamai išvystyti. Todėl vietos valdžios institucijų veikla dabar yra neveiksminga. Tyrimo aktualumas yra grindžiamas modelio, kuris tobulintų savivaldybės sistemą, sukūrimu. Autoriai pateikė keletą hipotezių naudodami lyginamosios analizės metodą ir analizuodami pasaulinę savivaldos institucijų organizavimo praktiką parengė teorinį modelį "3-p". Mokslininkai atliko sociologinius tyrimus, skirtus išbandyti sukurtą teorinį modelį. Tai leido patobulinti "3-p" struktūrinius elementus, paneigti nepatvirtintas hipotezes ir pridėti naujas svarbių komponentų dalis. Autorių sukurtas modelis yra savarankiška sistema, ji turi grįžtamąjį ryšį, gali didinti išteklių srautą ir duoti sinergetinį efektą.

Doc. dr. Marina N. Lukiyanova, doktorantė, Valstybės ir savivaldybių valdymo departamento docentė, Plechanovo Rusijos ekonomikos universitetas, Rusijos Federacija.

El.paštas: komilfot@mail.ru

Doc. Irina A. Zayarnaya, ekonomikos mokslų kandidatė, Ekonomikos, Finansų ir valdymo katedros docentė, Novorosijsko filialo federalinės valstybinės biudžeto įstaigos aukštojo mokslo "Finansų universitetas, susijęs su Rusijos Federacijos Vyriausybe", Rusijos Federacija.

El.paštas: aiamesem@mail.ru

Marsel A. Kadyrov, Naftos ir dujų telkinių geologijos katedros asistentas, Tyumeno naftos ir dujų universitetas (Tyumeno pramonės universitetas).

El. paštas: kadyrov-marsel@bk.ru

Marina N. Lukiyanova, PhD, Associate Professor of Department of State and Municipal Management, Plekhanov Russian University of Economics, Russian Federation.

E-mail: komilfot@mail.ru

Irina A. Zayarnaya, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Department of Economics, Finance and Management, Novorossiysk branch of Federal State Budgetary Institution of Higher Education "Financial University affiliated to the Government of the Russian Federation", Russian Federation.
E-mail: aiamsem@mail.ru

Marsel A. Kadyrov, Assistant of Department of Geology of Oil and Gas Fields, Tyumen Industrial University, Russian Federation.
E-mail: kadyrov-marsel@bk.ru