

Управление процессами местного развития на примере городского и сельского поселений Калининградской области

© 2016 Горохов Андрей Юрьевич

доктор экономических наук, председатель совета директоров
Корпорация развития Калининградской области
236041, г. Калининград, ул. Сержантская, д. 19

© 2016 Горохов Дмитрий Андреевич
финансовый директор

ООО Торговый дом “Инфамед”
236010, г. Калининград, Правая Набережная, д. 10

© 2016 Игнатъев Алексей Юрьевич
генеральный директор

Фонд “Агентство экономического развития”
236000, г. Калининград, ул. Гостиная, д. 5

© 2016 Смирнов Виталий Георгиевич
доктор экономических наук, профессор кафедры “Экономика и управление
на предприятиях малого и среднего бизнеса”

Московский государственный университет технологий и управления
имени К.Г. Разумовского (Первый казачий университет)

109004, г. Москва, Земляной вал, д. 73
E-mail: OET2004@yandex.ru

Описывается положительный опыт управления процессами местного развития на примере Багратионовского городского поселения и Свободненского сельского поселения Калининградской области.

Ключевые слова: управление процессами местного развития, Багратионовское городское поселение, Свободненское сельское поселение, фармацевтическая компания “Инфамед-К”, универсальный антисептик “Мирамистин”, промышленный парк “Экобалтик”, уплата налогов, дивиденды.

В 2011 и 2014 гг. Агентством регионального экономического развития совместно с Правительством Калининградской области проводились исследования по вопросу о реализации муниципальными образованиями различных уровней функции местного устойчивого развития¹.

Одним из выводов исследований стала констатация малоэффективного использования администрациями муниципальных образований имеющегося в их распоряжении потенциала, а также их слабой заинтересованности в установлении партнерских отношений с инвесторами и работающими на их территории предпринимателями.

Однако общая картина не совпадала с ситуацией, сложившейся в двух поселениях, - Багратионовском городском поселении Багратионовского района и Свободненском сельском поселе-

нии (СП), в которых администрации активно взаимодействовали с фармацевтической компанией “Инфамед-К”, размещенной в г. Багратионовске, и с одним из ее учредителей, зарегистрированным в поселке Свобода, депутатом Калининградской областной думы Андреем Гороховым.

ООО “Инфамед-К”, находящееся в числе флагманов современной российской фармакологической промышленности, выпускающее не имеющий аналогов в мире универсальный антисептик “Мирамистин”, в 2014 г. открыло свое новое производство в г. Багратионовске. Этому предшествовал трехлетний этап строительства завода и инфраструктурного обустройства промышленного парка “Экобалтик”.

Сознавая ответственность не только за успех своего предприятия, но и за создание во

всем городском поселении комфортной среды проживания, учредители компании решили зарегистрироваться в Багратионовске, что послужило основанием в дальнейшем уплачивать там же налоги на доходы и дивиденды. Это позволило увеличить поступления собственных доходов поселения более чем в 2 раза: с 24 245 млн руб. в 2013 г. до 57 698 млн руб. в 2015 г.

Одновременно с целью обеспечения контроля и эффективного использования бюджетных ресурсов учредители и топ-менеджмент компании в результате состоявшихся в 2013 г. выборов стали депутатами и вошли в состав Совета Багратионовского городского поселения.

Активная позиция депутатского корпуса Багратионовского городского поселения позволила не только эффективно использовать собственные средства бюджета поселения, но и привлечь дополнительные ресурсы для развития города из районного и областного бюджетов в пределах поступавшей доли НДФЛ - учредителей "Инфамед-К". В 2014 г. эта сумма составила, соответственно, 3400 руб., в 2015 г. - 26 085 млн руб., в 2016 г. - 33 454 млн руб.

Таким образом, общая сумма привлеченных для реализации проектов развития города в 2014 г. составила 64 712 млн руб., в 2015 г. - 66 861 млн руб., в 2016 г. - 33 373 млн руб.

Поступления собственных доходов (налоговые и неналоговые поступления) поселения по сравнению с 2013 г. в 2014 г. увеличились на 42 %, а в 2015 г. уже в 2,3 раза (табл. 1).

Таблица 1. Динамика собственных доходов поселения

Багратионовское ГП	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Собственные доходы, млн руб.	24 245	34 706	57 698

По налоговым доходам рост по отношению к 2013 г. в 2014 г. составил 49 %, а в 2015 г. - почти в 4 раза (табл. 2). Следует отметить, что рост НДФЛ произошел также вследствие проведенной администрацией работы с подразделениями Министерства обороны и другими государственными ведомствами по их перерегистрации по месту фактического расположения, что позволило увеличить доход от этого налога в 2015 г. более чем на 20 % (8,5 млн руб.).

Поступления финансовой помощи (субсидии, субвенции и прочие межбюджетные трансфер-

Таблица 2. Динамика поступления налоговых доходов, млн руб.

Налог	2013 г.	2014 г.	2015 г.
НДФЛ	12 347	15 391	40 721
Земельный налог	3 277	5 553	8 688
Всего	15 833	22 568	52 213

Таблица 3. Динамика поступления финансовой помощи, млн руб.

Багратионовское ГП	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Дотации	3 337	1 662	10 400
Субсидии	75 485	66 195	41 188
Прочие межбюджетные трансферты	4 021	3 844	15 272
Всего	98 084	64 713	66 817

ты) снизились в 2014 и 2015 гг. по сравнению с 2013 г. почти на треть (табл. 3).

Общий объем расходов бюджета поселения за период 2015-2016 гг. существенно не изменился (табл. 4).

Таблица 4. Динамика расходной части бюджета

Багратионовское ГП	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Расходная часть бюджета, млн руб.	115 698	101 057	124 516

Доля расходов бюджета поселения по отношению к общей величине бюджета постепенно снизилась (2013 г. - 43 %, 2014 г. - 42 %, 2015 г. - 41 %). Благодаря резкому росту сбора НДФЛ в 2015 г., который произошел вследствие вышеуказанных причин, администрации МО удалось не только обеспечить участие поселения в различных программах, но и полностью погасить просроченную задолженность, образовавшуюся в 2012-2013 гг. (табл. 5).

Таблица 5. Доля расходов на реализацию программ, млн руб.

Багратионовское ГП	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Расходы на реализацию программ, всего	50 646	42 454	51 396
Расходы на реализацию федеральных программ	30 639	39 868	-
Расходы бюджета поселения	34 403	18 735	73 120

В период 2014-2016 гг. администрация Багратионовского городского поселения стала активно участвовать в реализации различных государственных и муниципальных программ, в том числе программ благоустройства - программ "Конкретных дел"², капитального ремонта многоквартирных домов, переселения граждан из аварийного жилищного фонда, обращения с отходами производства, а также ФЦП³ и Областной инвестиционной программы (ОИП)⁴.

В 2015 г., благодаря появившейся возможности обеспечить софинансирование со стороны муниципалитета, участие администрации в программах значительно расширилось. Новые объекты были включены и в ОИП (разработка проектной и рабочей документации на реконструкцию водоснабжения и водоотведения г. Багратионовска). Софинансирование из областного бюджета данного проекта составляет 80 %.

Общее число программ г. Багратионовска, в которых поселение приняло участие, приведено в табл. 6.

Таблица 6. Динамика участия в программах, ед.

Багратионовское ГП	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Количество, ед.	3	7	13

Одним из ключевых проектов ФЦП и ОИП является газоснабжение Багратионовска. Динамика выделения и использования финансовых средств на реализацию данного проекта приведена в табл. 7.

Таблица 7. Динамика финансирования проекта газоснабжения Багратионовска, млн руб.

Багратионовское ГП	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Расходы на реализацию проекта, всего	33 769	44 078	51 396
Расходы на реализацию проекта из бюджета МО	-	-	6252

За период с 2012-го по 2014 г. по данному проекту образовалась задолженность местного бюджета в сумме 6252 млн руб., которая в 2015 г. была погашена в полном объеме.

При реализации программ “Конкретных дел”, благодаря поддержке из местного бюджета, в 2014-2016 гг. в городе были отремонтированы тротуары, обустроено освещение улиц, поставлены контейнерные площадки для сбора твердых бытовых отходов (ТБО), установлены детские площадки, произведена замена светильников на энергосберегающие и т.д. В 2016 г. установлены два остановочных павильона: на ул. Садовой и ул. Калининградской.

Софинансирование мероприятий по благоустройству территории муниципальных образований из областного бюджета осуществляется в рамках государственной программы Калининградской области “Доступное и комфортное жилье”, утвержденной Постановлением Правительства Калининградской области от 31 декабря 2013 г. □ 1026.

На протяжении последних лет на территории Багратионовского городского поселения были капитально отремонтированы 26 домов (табл. 8). В 2015 г. первоначально было запланировано отремонтировать 11 домов, однако за счет образовавшейся в результате проведенных конкурсных

Таблица 8. Участие в программе капитального ремонта многоквартирных домов

Багратионовское ГП	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Число отремонтированных домов, ед.	3	7	13
Объем финансирования, тыс. руб.	1937	7991	20 339

ных процедур экономии удалось включить в программу еще 2 дома, а также дополнительно еще 2 дома за счет средств бюджета Багратионовского городского поселения.

В 2016 г. полномочия по включению многоквартирных жилых домов в региональную Программу капитального ремонта многоквартирных жилых домов (МКД) переданы Специализированной некоммерческой организации Калининградской области (СНО КО) “Фонд капитального ремонта общего имущества в МКД”. В связи с этим в 2016 г. в Программу капремонта МКД включен один дом по ул. Калининградской, 41 г. Багратионовска. Ремонт кровли вышеуказанного дома производился за счет средств областного бюджета и средств собственников.

В связи с активным развитием жилищного строительства удалось снизить численность очередников с 119 чел. (2013 г.) до 72 (конец 2015 г.)

Благодаря существенному увеличению бюджета МО за счет роста НДФЛ администрация смогла в значительной степени погасить свою задолженность (30 %), в том числе просроченную (70 % на конец 2015 г.).

Совместная, слаженная работа администрации, городского Совета депутатов при поддержке Правительства Калининградской области позволила реализовать проекты, обеспечивающие устойчивое социально-экономическое развитие г. Багратионовска на долгосрочную перспективу.

В период 2014-2016 гг. была разработана проектно-сметная документация для ряда социально значимых объектов, что является необходимым условием для их включения в региональные и федеральные программы развития.

Таким образом, в результате почти четырех лет работы администрации МО удалось, с одной стороны, сделать поселение инвестиционно привлекательным и, как следствие, значительно увеличить уровень доходов муниципального бюджета, а с другой - в результате эффективной работы администрации войти в различные программы развития, тем самым обеспечив реальными изменениями в формировании благоприятной среды проживания и решении проблем жителей г. Багратионовска.

Также значительных успехов удалось достичь и в Свободненском сельском поселении Черняховского района. Это выглядит особенно наглядно на фоне соседних со Свободненским СП - Калужским и Каменским (см. рисунок).

Из табл. 9 видно, что по своим масштабам Свободненское поселение сравнимо с Калужским и почти вдвое превышает Каменское. Вместе с тем статистические данные, в том числе рассчитанные на душу населения, свидетельствуют,

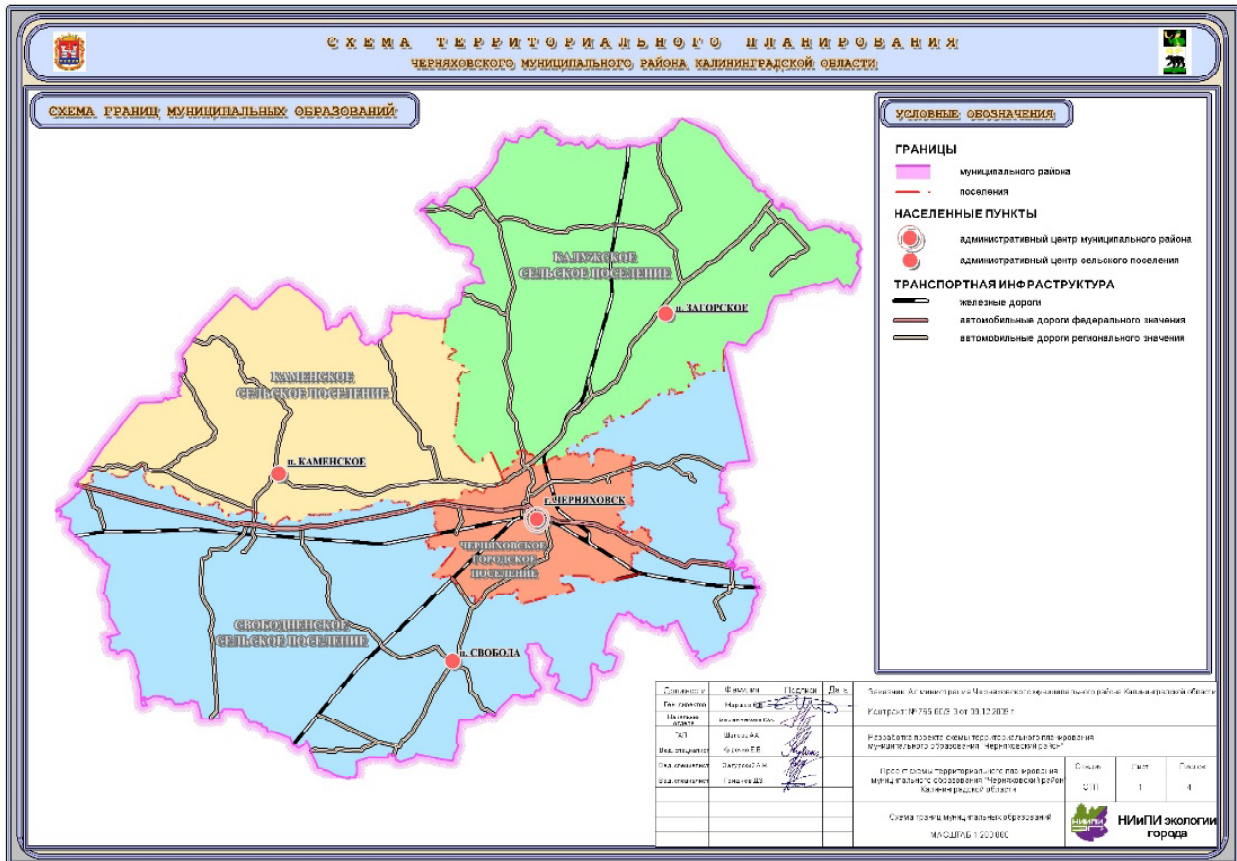


Рис. Схема территориального планирования

что финансовые и экономические показатели развития Свободненского поселения значительно выше, чем у соседей.

рохова. В 2014 г. доход по НДФЛ, поступивший в бюджет МО, вырос в 3 раза, а 2015 г. - более чем в 5 раз по сравнению с 2013 г. (табл. 11).

Таблица 9. Сравнительная таблица сельских поселений

Показатели	Свободненское СП	Калужское СП	Каменское СП
Число жителей, тыс. чел.	4,4	4,1	2,4
Площадь, км ²	312,7	237	156
Число населенных пунктов, ед.	35	34	27

Так, собственные доходы Свободненского СП в 2014 г. выросли по сравнению с 2013 г. более чем в 2 раза, а в 2015 г. они увеличились еще на 137 %. В сравнении с соседними поселениями на душу населения собственные доходы Свободненского поселения в 2015 г. оказались выше в 4 раза (табл. 10).

При этом доходы соседних СП росли главным образом за счет земельного налога.

Увеличение доходной части бюджета позволило администрации поселения полностью ликвидировать кредиторскую задолженность, в то время как задолженность Калужского СП за этот период только росла (табл. 12).

Таблица 10. Динамика собственных доходов поселения, млн руб.

Сельское поселение	2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	Всего	На 1 душу	Всего	На 1 душу	Всего	На 1 душу
Свободненское	9572	2,17	21742	4,9	29784	6,77
Калужское	5787	1,4	6723	1,64	5252	1,28
Каменское	4271	1,78	8421	3,5	3903	1,62

Рост доходов бюджета в основном увеличился за счет увеличения НДФЛ, что было обусловлено регистрацией в поселении члена Совета директоров компании "Инфамед-К" Андрея Го-

На фоне роста налоговых поступлений величина финансовой помощи со стороны областного правительства поселению выглядит нестабильной, что в 2015 г. в Свободненском СП при-

Таблица 11. Динамика поступления налоговых и неналоговых доходов, млн руб.

Налог	Сельское поселение	2013 г.	2014 г.	2015 г.
НДФЛ	Свободненское	4,498	13,471	24,364
	Калужское	1,946	2,055	1,708
	Каменское	1,963	2,927	1,636
Земельный налог	Свободненское	2,478	3,080	1,710
	Калужское	1,962	1,987	1,971
	Каменское	0,746	0,940	8,585

Таблица 12. Размер кредиторской задолженности, млн руб.

Сельское поселение	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Свободненское	3,949	3,163	-
Калужское	-	0,164	0,661
Каменское	4,641	0,013	0,442

Таблица 13. Динамика поступления финансовой помощи, млн руб.

Помощь	Сельское поселение	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Дотации	Свободненское	6,907	5,618	3,170
	Калужское	4,984	6,185	3,676
	Каменское	3,696	4,190	2,568
Субсидии	Свободненское	0,187	16,029	0,946
	Калужское	0,091	5,405	1,849
	Каменское	0,147	1,231	0,516
Прочие межбюджетные трансферы	Свободненское	2,240	4,757	3,852
	Калужское	0,913	0,769	7,859
	Каменское	7,496	1,004	5,736
Всего	Свободненское	9,406	28,035	7,968
	Калужское	6,966	13,465	14,067
	Каменское	11,405	5,233	9,602

вело даже к ее снижению по сравнению с 2013 г. (табл. 13).

Динамика расходной части бюджета также выглядит неустойчивой. На фоне ее роста в Свободненском СП почти в 2,5 раза в 2014 г. спад в 2015 г. объясняется существенным уменьшением величины финансовой помощи со стороны областного правительства, вызванной субъективными причинами. Что касается бюджетной обеспеченности на душу населения, то в 2014 и 2015 гг. в Свободненском поселении она оказалась существенно выше, чем в соседних СП (табл. 14).

Увеличение собственных доходов и активная позиция в диалоге с региональной властью

по использованию областной части собираемого в поселении НДФЛ позволили администрации Свободненского СП значительно расширить свое участие в рамках региональных программ развития, а в 2015 г. частично профинансировать объекты и за счет собственного бюджета (табл. 15).

В 2015 г. администрация реконструировала стадион, выполнила ремонт улиц и уличного освещения, завершила капитальный ремонт 7 многоквартирных домов, а также отремонтировала дома культуры.

Удалось также решить одну из системных проблем жизнеобеспечения поселения. Ежегодно около 20 % бюджета уходило на закупку ди-

Таблица 14. Динамика расходной части бюджета, тыс. руб.

Сельское поселение	2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	Всего	На 1 душу	Всего	На 1 душу	Всего	На 1 душу
Свободненское	19 128	4,4	47 531	10,8	40 271	9,2
Калужское	11 788	2,9	21 042	5,1	24 179	5,9
Каменское	15 308	6,4	15 866	6,6	14 897	6,2

Таблица 15. Доля расходов на реализацию программ, тыс. руб.

Свободненское СП	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Расходы на реализацию программ, всего	1305	16 029	8927
Расходы на реализацию региональных программ	1305	16 029	7922
Расходы бюджета поселения	-	-	1005

зельного топлива для многоквартирных жилых домов в пос. Междуречье, что вызвало убытки в размере 2,8 млн руб. в год. В 2013 г., благодаря части НДСЛ, уплаченного А.Ю. Гороховым в областной бюджет, удалось перевести один дом на электроконвекторное отопление и отремонтировать его (утеплить фасады и заменить электропроводку). По итогам отопительного сезона выяснилось, что фактически за счет экономии топлива поселение не понесло дополнительных расходов. В 2014 г. была осуществлена аналогичная реконструкция остальных домов. Всего на переоборудование и ремонт домов было потрачено 14 млн руб., в то время как за период с 2009-го по 2014 г. затраты на их отопление составили бы 16,1 млн руб.

Кроме того, удалось реконструировать часть школы, приспособив ее под детский сад на 60 детей, что позволило, с одной стороны, полностью решить эту проблему, а с другой – эффективно использовать бюджетные средства, поскольку одно место в реконструированном помещении обошлось в 100,0 тыс. руб., в то время как по региональным нормативам при строительстве нового детского сада одно место обходится в 1 млн руб.

В 2016 г. в связи с административной реорганизацией Черняховского района Свободненское сельское поселение утратило самостоятельность и было включено в состав Черняховского городского округа.

Очевидные успехи, продемонстрированные администрациями обоих поселений, тем не менее, не привели к устойчивому социально-экономическому росту МО. Влияние субъективных факторов и отсутствие системного подхода к муниципальному управлению не могло не сказаться на результатах.

Исходя из полученного опыта позитивного взаимодействия предпринимателей и местной власти в Багратионовском городском поселении и Свободненском сельском поселении Калининградской области в интересах местного развития, можно сформулировать ряд рекомендаций:

1. Администрациям МО следует активно работать над формированием благоприятного инвестиционного и делового климата, который служит основным условием появления в МО новых предприятий и налогоплательщиков, формирующих местный бюджет. Особое внимание следует обратить на мотивацию переселения в МО крупных предпринимателей, готовых платить НДСЛ и налог на дивиденды “в белую” по месту своей регистрации.

2. Необходимо сформировать в МО из числа заинтересованных жителей (стейкхолдеров), в том

числе предпринимателей, группу поддержки местного развития, которая институционально может быть оформлена как Общественный совет МО. Эта группа должна быть вовлечена как в процесс разработки документов стратегического планирования (стратегия развития МО, план ее реализации, а также генеральный план и планирование территории), так и в процесс мониторинга их выполнения. Эта работа должна широко освещаться местными СМИ и, таким образом, быть хорошо известной всему сообществу. Не только стейкхолдеры, но и все жители МО должны чувствовать сопричастность в решении местных проблем.

3. Работу администрации МО нужно реформировать путем максимально возможного внедрения проектных принципов: от общего к частному (от стратегии через программы к проектам), четкое целеполагание, измеряемые общественно значимые результаты каждого проекта, объективная оценка труда руководителей и исполнителей, оценка рисков, эффективное использование имеющихся и привлекаемых для выполнения проекта ресурсов. Для осуществления наиболее важных для сообщества проектов целесообразно создавать проектную группу (офис, агентство) из числа подготовленных для этой работы сотрудников.

4. Целесообразно наладить взаимодействие с районными и региональными властями с тем, чтобы в максимальной степени использовать их ресурс развития через имеющиеся программные инструменты федерального, регионального и международного (программы приграничного сотрудничества) уровней. Важным элементом в этой работе является наличие собственного финансового ресурса, обеспечивающего необходимое софинансирование проектов. При этом следует иметь в виду, что значительная часть собираемого в местном сообществе НДСЛ зачисляется в районный и региональный бюджеты, что может являться аргументом для зачисления их в качестве муниципального взноса в проекты программ развития.

5. Конкурсные процедуры могут быть эффективным инструментом экономии имеющихся ресурсов, однако это возможно лишь при условии отсутствия коррупционного интереса у организатора конкурса и его умения правильно подготовить конкурсную документацию. В связи с этим нужно сформировать у организаторов конкурса мотивацию (в том числе материальную) к честной и эффективной работе.

6. Целесообразно также активнее использовать опыт проектного управления процессами муниципального развития, имеющийся в сосед-

них приграничных районах Польши. Более того, можно также реализовать проект скоординированного развития приграничных муниципалитетов (например, Багратионовского городского округа и Бартошицкого повята) с целью получения синергетического эффекта и более эффективного использования имеющихся ресурсов.

Таким образом, проанализированные кейсы являются по своей сути лучшими практиками местного развития и могут быть использованы как модели в других муниципалитетах Калининградской области и страны в целом. Они демонстрируют, каким образом возможно в режиме партнерства между социально ответственным бизнесом и муниципальной властью создать систему управления процессами развития и не только сформировать новый пакет ресурсов, но и эффективно использовать его в интересах местных сообществ.

С учетом общей тенденции, направленной на ликвидацию поселений и реформирование районов в городские округа, дальнейшую работу по повышению эффективности органов местного самоуправления планируется сосредоточить именно на окружном уровне.

В данной связи в 2017 г. предполагается в одном из городских округов Калининградской области, на основе в том числе представленных рекомендаций, отработать и внедрить модель “Эффективный муниципалитет”.

¹ См.: Устойчивое развитие муниципальных образований Калининградской области / В.Н. Иванова [и др.] // Экономические науки. 2015. □ 4 (125). С. 94-99; Мониторинг устойчивого развития Калининградской области на местном уровне / В.Н. Иванова [и др.] // Экономические науки. 2015. □ 4 (125). С. 100-103.

² В соответствии с положением Федерального закона от 6 окт. 2003 г. □ 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” муниципальные образования наделены полномочиями по решению вопросов местного значения в части утверждения правил благоустройства территории муниципального образования.

³ О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2020 года : постановление Правительства Российской Федерации от 7 дек. 2001 г. □ 866.

⁴ О целевой Программе Калининградской области “Областная инвестиционная программа на 2009-2014 годы” : постановление Правительства Калининградской области от 20 янв. 2009 г. □ 15.

Поступила в редакцию 05.10.2016 г.