

3.1. Наименование проекта: Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.

Результаты НИР:

1. Исследована сущность, содержание управления развитием муниципальных образований. Обобщены основные методологические подходы к оценке эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, выявлены их отличительные характеристики и особенности.

В ходе анализа теоретических аспектов рассматриваемой проблемы определено, что управление развитием муниципальных образований представляет собой целенаправленную деятельность различных участников этого процесса по решению вопросов местного значения, определению направлений, задач, механизмов, мероприятий, согласованию интересов и роли участников для достижения целей и приоритетов развития муниципального образования.

Сущность эффективности государственного и муниципального управления проявляется в достижении заданного результата при минимуме затраченных ресурсов (бюджетных средств, времени и т.д.) или достижение наилучшего результата при заданном объеме ресурсов, средств (потенциале). Обосновано, что эффективность необходимо различать с результативностью управления, под которой понимается степень достижения заданного результата функционирования управляемой системы (например, достижение стратегических ориентиров развития региона и муниципалитета в соответствующем году).

Содержание эффективности управления социально-экономическим развитием территорий проявляется во внутренней и внешней эффективности управления. К первой относится рациональность организации процесса управления, применяемые технологии управления и т.д. Ко второй степень удовлетворения потребностей населения, влияние на параметры социально-экономического развития территорий.

Обобщение отечественного опыта исследований эффективности государственного и муниципального управления позволяет утверждать о наличии 3 подходов к ее оценке:

отождествление эффективности управления и уровня развития территории: чем выше параметры социально-экономического развития, тем выше эффективность управления соответствующих органов власти;

сопоставление полученного результата в развитии региона или муниципалитета с бюджетными и иными затратами и действиями на его достижение (затратно-результативный подход);

оценка внутренней эффективности управления: оценка организации управления в органах власти, оценка их сотрудников, эффективности процесса управления.

2. Разработана методика оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных районов.

Для оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований предложено использовать подход, основанный на том, что уровень социально-экономического развития, достигнутый на основе использования потенциала территорий (средств, ресурсов и возможностей развития), свидетельствует о степени эффективности управления данным муниципалитетом.

3. По результатам ежегодных опросов глав муниципальных образований Вологодской области выявлены основные проблемы функционирования института местного самоуправления в регионе.

а) положительно оценивают результаты проводимых изменений, осуществляемых в рамках реформирования местного самоуправления лишь 50-57% глав в районах, а доля глав поселений с позитивными оценками по итогам 2012 года снизилась по сравнению с 2006 годом с 78% до 42% в городских и с 64% до 44% – в сельских поселениях. Рост положительных настроений глав районов в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом обусловлен, в том числе мерами, предпринимаемыми государственной властью области: создание Корпорации развития и поиск путей развития районов, выведение в 2012-2013 гг. почти половины районов на бездотационность путем замены дотаций в местные бюджеты дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ.

б) у органов местного самоуправления отсутствуют возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муниципальных образований. Это объясняется нерешенностью ряда проблем, наиболее значимыми среди которых, по мнению руководителей администраций, являются:

- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);
- пассивность местного населения и отсутствие механизмов учета балансов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории;
- несовершенство законодательства в целом, касающегося вопросов функционирования и развития муниципальной власти;

- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти (бюрократические проволочки, отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий и др.);
- неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами;
- недостаточность объектов имущества;
- отсутствие информации полной и достоверной информации о муниципалитете.

в) низкая эффективность предпринимаемых мер и действий местных органов власти в сфере ЖКХ (такую оценку дали 46% опрошенных глав районов, 50% городских и 44% – сельских поселений), обеспечении населения жильем (50%, 67% и 51% соответственно), формировании экономической базы (59%, 58%, 71%), повышения активности и роли населения в местном самоуправлении (64%, 67%, 67%), решения проблем занятости населения в сельских поселениях (66%), развития малого бизнеса (50%, 42% и 60% соответственно).

г) дефицит кадров. Так, 23% глав районов и 29% глав поселений оценили обеспеченность местной администрации кадрами как крайне низкую и низкую. Следует отметить, что пока, по мнению большинства глав, уровень профессионализма и компетентности муниципальных служащих можно оценить только как удовлетворительный (в 2012 г. 68% руководителей муниципальных районов, 42% городских поселений и 66% – сельских).

д) современные инструменты, повышающие эффективность муниципального управления, используются руководителями муниципалитетов весьма недостаточно. Так, наиболее приоритетные и эффективные из них (развитие межмуниципальных связей, реализация программно-целевого подхода к управлению развитием муниципалитета, разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления, внедрение механизмов частно-муниципального партнерства) реализуются по признанию глав менее чем в 37% муниципалитетах региона. Кроме того, на уровне городских и сельских поселений и в планах данные инструменты менее чем у 20% глав. Во многом такая ситуация связана с недостаточной квалификацией специалистов и глав администраций, отсутствия должного нормативно-правового и методического обеспечения, а также ограниченности средств бюджета на внедрение новых инструментов.

4. Проведена оценка условий проживания в г. Вологде, которая позволила определить тенденции и проблемы жизнеобеспечения города. Основные из них состоят в следующем.

Во-первых, выявлено снижение дифференциации центральных и окраинных районов города по условиям проживания. Наиболее благоприятными для проживания в 2013 г. были Западный микрорайон, Лукьяново, а также Лоста. Проблемной территорией продолжает оставаться с. Молочное, где по итогам 2013 г. 82% жителей считали свои условия проживания плохими. Удельный вес жителей, считающих условия проживания в г. Вологде «хорошими» и «скорее хорошими, чем плохими», в 2013 г. по сравнению с 2008 г. уменьшился на 7,2 п.п. В свою очередь, доля негативных оценок в 2008 – 2013 гг. увеличилась с 31 до 36%.

Во-вторых, большинство населения не удовлетворены качеством питьевой воды, плохим состоянием тротуаров, дорог и дворов, нехваткой мест для парковки автомобилей на придомовой территории. За период с 2008 по 2013 гг., согласно оценкам населения, усугубилась криминогенная обстановка в городе, ухудшилось транспортное обслуживание населения.

В-третьих, обеспеченность населения города социально-бытовыми услугами снижается. В 2008 – 2013 гг. доля жителей, признавших плохой обеспеченность г. Вологды учреждениями по ремонту бытовых машин и приборов, а также банно-прачечными услугами, увеличилась на 22 п.п. В настоящее время считают плохой обеспеченность областного центра учреждениями культуры и досуга для взрослых и детей 45 и 42% жителей соответственно. Данные проблемы особенно актуальны для окраинных районов города. Качество предоставляемых услуг продолжает оставаться низким. Кроме того, отмечается низкая обеспеченность областного центра объектами и инфраструктурой для активного отдыха. Так, на недостаток бассейнов указали 28% ответивших, парков и аттракционов – 29%.

В-четвертых, доля жителей, которые не замечают существенного влияния деятельности Администрации на развитие города, увеличилась с 10% в 2003 г. до 44% в 2013 г. Удельный вес горожан, положительно оценивающих влияние Администрации на социально-экономическое развитие города, сократился на 26 п.п.

В-пятых, сохраняется низкая социальная и политическая активность населения. По данным опроса, в 2013 году только 9% жителей обращались к депутату своего избирательного округа за помощью в решении проблем. Кроме того, в настоящее время в деятельности органов территориально-общественного самоуправления (ТОСов) участвуют лишь 4% населения, а 44% – вовсе не желают принимать участие в деятельности этого института гражданского общества, так как считают, что у него отсутствуют реальные возможности в решении городских проблем и данные вопросы должны решать местные органы власти. Снижается активность участия населения в субботниках и других мероприятиях общегородского значения. Кроме того, в течение 2003 – 2013 гг. на 15 п.п. увеличилась доля жителей, не желающих участвовать в обсуждении актуальных вопросов городского развития.

5. Определены основные направления повышения эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. Это:

– организация территориального общественного самоуправления (ТОС) и применение механизма самообложения граждан как форм повышения эффективности участия населения в местном самоуправлении;

– внедрение механизмов муниципально-частного партнерства;

– формирование эффективного механизма районно-поселенческого взаимодействия.

В целях повышения роли ТОС в процессе муниципального управления предложены формы поддержки ТОС со стороны органов местного самоуправления муниципального района, в том числе создание Совета по развитию ТОСов при главе муниципального района.

Расчеты на примере Вологодского района показывают, что в результате внедрения механизма сбора средств самообложения возникает возможность поступления дополнительных доходов в бюджеты поселений от 189 до 580 тыс. руб. для решения конкретных проблем поселений, выдвинутых и приоритетных для населения.

6. Разработан комплекс мероприятий (организационно-управленческих, правовых, финансово-экономических, информационных), направленных на минимизацию рисков и создание привлекательного инвестиционного климата на территории муниципального образования. Определена схема формирования инвестиционной политики муниципального образования по реализации проектов муниципально-частного партнерства, а также схема управления МЧП-проектом.

В целях согласования интересов входящих в состав района поселений предложено создание «Ассоциации (совета) муниципальных образований района» с целью обеспечения координации деятельности и взаимодействия органов местного самоуправления района, обобщения и распространения опыта работы по исполнению вопросов местного значения, а также создание в каждом муниципальном районе специализированного отдела по взаимодействию с поселениями (либо сектора в каком-либо любом отделе, управлении районной администрации).

Определены первоочередные направления деятельности Администрации г. Вологды по улучшению условий проживания, в числе которых:

- проведение работ по выявлению и последующей ликвидации во дворах домов незаконно возведенных построек, которые мешают проезду автотранспорта и уборке территории;

- создание автоматизированной информационной системы (АИС), через которую жители города могут информировать органы власти о фактах нарушения правил содержания и уборки территории, осуществлять последующий контроль за их устранением;

- организация проверок юридических лиц на факт наличия договоров о вывозе твердых бытовых и промышленных отходов;

- разработка политики, направленной на поддержку ТОСов и включающей меры нормативно-правового, организационно-консультационного и информационного обеспечения их деятельности, укрепления их взаимодействия с некоммерческими организациями и бизнес-структурами города;

- создание дорожного фонда г. Вологды;

- оптимизация работы светофоров, количества пешеходных переходов, организация велосипедных дорожек;

- содействие наименее обеспеченным категориям населения в вопросах оформления прав на получение субсидий при оплате услуг ЖКХ (снижение бюрократических проволочек при оформлении права на получение компенсационных выплат).

Практическая реализация научных разработок.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы в работе региональных и муниципальных органов власти, служить организационно-методической основой для повышения эффективности системы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.