

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АКТИВИЗАЦИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕГИОНА

В статье рассмотрены основные направления повышения эффективности функционирования муниципальных органов власти как необходимое условие развития муниципальных образований. Особое внимание обращено на осуществление мер, способствующих формированию собственной финансово-экономической базы муниципалитета, повышению качества, оперативности и прозрачности деятельности местных администраций.

Муниципальные образования, активизация их развития, эффективность функционирования.

Муниципальные образования являются одной из главных составляющих общественно-экономической системы в большинстве развитых стран мира. Там они выступают не только в качестве низового уровня административного деления, но и играют существенную роль в социально-экономическом развитии государства. В России же, несмотря на ряд проведённых реформ, самостоятельное эффективно функционирующее муниципальное звено так и не сформировалось. Во многом такая ситуация объясняется сохраняющимися проблемами в социально-экономическом развитии территорий и отсутствием у органов местного самоуправления возможностей по их решению, обусловленное в первую очередь низкой ресурсной обеспеченностью (финансовыми средствами, квалифицированными кадрами, имущественной и материальной базой).



ГУТНИКОВА Елена Александровна
инженер-исследователь ИСЭРТ РАН
elenagutnikova@yandex.ru

Для активизации развития муниципалитетов представляется крайне актуальным рассмотреть направления повышения эффективности функционирования органов местного самоуправления.

Разработанные в муниципальной практике направления совершенствования деятельности данного института можно разделить на финансово-экономические и организационные (рисунки). Использование первой группы приведёт к созданию условий для формирования и развития собственной финансово-экономической базы муниципалитета, второй – к совершенствованию деятельности непосредственно самих администраций, то есть к улучшению качества, оперативности и прозрачности управления и администрирования.

Опрос глав муниципальных образований Вологодской области показал, что в целях повышения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований местными администрациями используются следующие направления*:

- участие в региональных и федеральных программах (85% глав городских поселений, 69% – сельских и 81% – муниципальных районов);

* Данные получены в результате опроса глав местного самоуправления. На вопросы анкеты в 2011г. ответили 193 главы муниципальных образований (160 анкет были получены из сельских, 15 анкет – из городских поселений, 18 анкет – из муниципальных районов).

Направления повышения эффективности функционирования органов местного самоуправления



- создание условий для развития предпринимательства (88, 54 и 88% соответственно);

- активизация работы по вопросам регистрации объектов недвижимости и своевременной уплаты по ним налогов (75, 83, 75%);

- проведение мероприятий по ликвидации задолженности по налогам (38, 62 и 69%) и легализации теневой заработной платы (38, 36 и 44%);

- повышение эффективности использования имеющихся бюджетных ресурсов (75, 32,6 и 51,4%);

- выявление и включение в оборот незадействованных ресурсов, в том числе эффективное использование муниципального имущества (75, 37 и 58%) (табл. 1).

Вместе с тем зарубежный опыт свидетельствует о том, что основной акцент

целесообразно делать на направлениях, реализация которых предполагает поддержку бизнеса органами местного самоуправления [1, 2].

Некоторый опыт в этом деле имеется и в российских регионах. Так, содействию развития реального сектора экономики в муниципалитетах Вологодской области способствует участие в региональных и федеральных программах, ориентированных на поддержку бизнеса (на это указали 75% глав городских поселений, 42% – сельских и 81% – муниципальных районов), устранение бюрократических преград (50, 50 и 44%), увеличение возможностей самозанятости населения (38, 57 и 31%), привлечение представителей бизнеса к управленческим решениям по развитию муниципального образования (38, 39 и 69%) (табл. 2).

Таблица 1. Основные направления расширения экономической базы муниципального образования, в % от числа ответивших

Варианты ответов	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Проводить работу с населением по вопросам регистрации объектов недвижимости и своевременной уплаты налогов	75	75	82,6
Участвовать в региональных и федеральных программах	81,3	84,6	68,5
Проводить работу по ликвидации задолженности по налогам	68,8	37,5	62
Создавать условия для развития малого и среднего предпринимательства	87,5	87,5	54,3
Поддерживать индивидуальных предпринимателей	18,8	37,5	38
Выявлять и включать в оборот незадействованные ресурсы	57,5	75	37
Осуществлять работу по легализации теневой заработной платы	43,8	37,5	35,9
Повышать эффективность использования имеющихся бюджетных ресурсов	51,4	75	32,6
Проводить оптимизацию затрат на содержание бюджетной сферы	31,3	50	17,4
Развивать межмуниципальные связи	0	12,5	15,2

Таблица 2. Основные направления поддержки хозяйствующих субъектов органами местного самоуправления, в % от числа ответивших глав

Варианты ответов	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Увеличивать возможности самозанятости местного населения	31,3	37,5	56,5
Устранять административные и бюрократические преграды	43,8	50	50
Более активно участвовать в региональных и федеральных программах	81,3	75	42,4
Согласовывать интересы по недро-, лесо-, водо- и землепользованию	43,8	12,5	41,3
Привлекать представителей бизнеса к управленческим решениям по развитию муниципалитета	68,8	37,5	39,1
Содействовать созданию условий для легализации частного бизнеса	31,3	50	37
Предоставлять субъектам малого и среднего предпринимательства нежилые помещения и земельные участки, находящиеся в собственности муниципалитета	31,3	25	29,3

Вместе с тем не во всех муниципальных образованиях есть возможности для расширения финансово-экономической базы. В этих условиях повышению эффективности функционирования органов местного самоуправления будет способствовать реализация организационных направлений.

Среди них можно выделить следующие:

1. Рационализация структуры управления органов местного самоуправления, в основу которой должны быть положены принципы экономико-организационной эффективности (то есть возможность решения вопросов местного значения при минимальных затратах) и соответ-

ствия численности муниципальных служащих в штате объёму возложенных на администрацию полномочий. По мнению Губернатора Вологодской области [3], муниципальные служащие районных и поселенческих органов местного самоуправления зачастую дублируют функции друг друга, в их ведении находятся одни и те же объекты, они курируют одни и те же вопросы. Правительство области считает целесообразным объединить районные администрации с городскими (поселковыми). В первую очередь реорганизация коснётся Великого Устюга (объединение уже произошло), Устюжны, Сокола. Аналогичная работа будет проведена и в других районах.

2. Совершенствование нормативно-правовой базы, определяющей развитие муниципального образования и функционирование органов местного самоуправления. Например, как показал опрос глав местных администраций, на начало 2010 года более чем в половине поселений области была подготовлена или находилась в стадии разработки программа социально-экономического развития (81% городских поселений, 86% – сельских поселений и 100% – муниципальных районов). Однако более трети руководителей местных администраций признали, что положения Стратегии развития Вологодской области на период до 2020 г. при этом не учитывались (табл. 3). В этой связи в процесс разработки документов программно-стратегического планирования необходимо ввести этап (условно его можно назвать «этап контроля»), в ходе которого должно проверяться соответствие между целями, задачами и направлениями развития муниципального образования и целями регионального Правительства.

Важным условием достижения результатов, обозначенных в программах и стратегиях, является вовлечение в процесс их реализации региональных органов власти, бизнеса и населения. В этой связи повышение эффективности взаимодействия между указанными субъектами становится одним из важнейших направлений деятельности местных администраций.

Органами местного самоуправления предпринимается немало усилий для выполнения данной задачи. Так, например, для активизации участия различных социальных групп в управлении развитием муниципальных образований администрациями проводятся собрания, публичные слушания (88% руководителей городских администраций, 82% – сельских, 81% – муниципальных районов), личные встречи с представителями органов местной власти (88, 60 и 81%), опубликование результатов деятельности органов местного самоуправления в печатных изданиях (75, 48 и 95%) и социально-культурные мероприятия (50, 64 и 81%). Однако в целом, по мнению профессора, д.ю.н. Т. Хабриевой, органы власти слабо используют свои возможности по «втягиванию» населения в решение вопросов местного значения и «приучиванию» его к занятию местными проблемами [4].

Примером формирования механизма эффективного взаимодействия населения и власти может стать г. Вологда, в котором реализуется проект «Общественные приёмные Главы города». Кроме того, обратиться к Главе города можно посредством Интернета.

Одной из действенных мер может стать внедрение в практику муниципального управления механизмов контроля за функционированием органов местного самоуправления и оценки эффективности их деятельности со стороны жителей и местных сообществ.

Таблица 3. Распределение ответов респондентов на вопрос: «При разработке программы социально-экономического развития Вашего муниципального образования учитывались ли положения Стратегии развития Вологодской области на период до 2020 г.?», в % от числа ответивших

Варианты ответов	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Да	68,8	75	42,4
Нет	31,3	25	43,5
Затрудняюсь ответить	0	0	14,1

Однако пока работу в этом направлении, по мнению ряда экспертов, осложняет низкий уровень самоорганизации граждан, обусловленный почти повсеместным отсутствием устойчивых общностей людей для решения житейских вопросов.

Между тем зарубежный опыт показывает, что тенденция к самоорганизации гражданского общества в рамках местного самоуправления усиливается, так как именно неформальные институты, которые в основном являются общественными организациями, играют определяющую роль в процессе согласования интересов населения и органов местной власти [5].

Поэтому муниципальным органам власти необходимо содействовать формированию различных объединений жителей (ТОС, НКО, общественных советов и др.), повышению их роли и значения в управлении и социально-экономическом развитии муниципального образования.

Так, с целью вовлечения общественных и иных организаций, представителей деловых кругов, профессиональных союзов, деятелей науки и культуры в процесс управления развитием г. Вологды при Администрации города в 2010 году был создан Общественный совет.

Его основными функциями стали:

- предварительная общественная экспертиза законодательных актов по вопросам развития здравоохранения, образования, всей социальной сферы;
- контроль выполнения принятых городскими властями решений.

По мнению Губернатора Вологодской области, подобный опыт необходимо распространить на всю территорию региона [6].

Повышение эффективности взаимодействия с бизнесом также является необходимым условием активизации развития территории.

В качестве одного из наиболее перспективных направлений можно назвать частно-муниципальное партнёрство. Сфер, в которых такое сотрудничество даёт высокий экономический и социальный результат, достаточно много, но прежде всего взаимодействие целесообразно в тех отраслях, за которые государство и органы местного самоуправления традиционно несут ответственность. Это объекты общего пользования (транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура, объекты культуры, памятники истории и архитектуры и т. п.), так называемые публичные службы – ремонт, реконструкция и содержание объектов общего пользования, уборка территорий, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение [7].

Одним из примеров успешного опыта партнёрства муниципальных властей и бизнеса является проект «Городская дисконтная карта «Забота», реализуемый в Вологде, Череповце, Великом Устюге и других муниципальных образованиях Вологодской области. Реализация указанного проекта способствует повышению благосостояния социально незащищённых групп населения (пенсионеры и многодетные семьи имеют возможность приобретать товары и услуги со скидкой, размер которой может составлять от 3 до 50%), снижению социальной напряжённости и увеличению розничного товарооборота на территории муниципалитетов [6, 8].

Не менее важным направлением партнёрства органов местного самоуправления и бизнес-структур выступает реализация инвестиционных проектов.

В этом случае власти оказывают всестороннюю помощь, которая может заключаться в разработке проекта, подготовке необходимой инженерной инфраструктуры на территории, где должно располагаться новое производство, оказании юридических и консультационных услуг, предоставлении определённых налоговых преференций и т. д.

Так, в частности в Вологде потенциальные инвесторы приглашаются к участию в следующих проектах: «Спортивно-развлекательный парк «Шограш», «Парки, сады, скверы и набережные города Вологды», «Развитие малоэтажного жилищного строительства», «Межрегиональный выставочный и культурно-досуговый комплекс «Вологодская слобода», «Развитие сети частных дошкольных образовательных учреждений», «Обновление подвижного состава муниципального автобусного парка» и т. д.¹

Развитие территорий во многом зависит и от активности взаимодействия местных и региональных органов власти.

Правительство Вологодской области осуществляет поддержку муниципальных образований по широкому спектру направлений. Среди них – стимулирование рынка жилья и жилищного строительства (в том числе путём строительства недорогого малоэтажного жилья для малообеспеченных бюджетников), снижение уровня безработицы (с помощью разработки антикризисных программ занятости, организации общественных работ), последовательное стимулирование создания и функционирования малого и среднего бизнеса, поощрение расширения внутреннего рынка продукции

¹ Об этих и других инвестиционных предложениях, реализуемых на территории Вологодчины, можно узнать на официальном сайте Правительства области. Режим доступа: <http://volgda-oblast.ru/invest.asp?PN=8>

местных производителей, создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей и т. д.²

Однако, как отмечают ряд руководителей местных администраций, помощь в основном носит разрозненный характер, её направления не всегда согласуются между собой, что снижает эффективность их реализации. Для активизации развития территорий органам региональной власти необходимо вносить коррективы в проводимую бюджетную и налоговую политику в зависимости от уровня социально-экономического развития муниципального образования (так считают 50% глав городских поселений, 53% – сельских и 75% – муниципальных районов), проводить работу по интеграции муниципальных образований в региональное развитие (38, 15 и 49%), более чётко разграничить полномочия (25, 24 и 6%), а также регламентировать сроки и объёмы отчётности, требуемой с органов местного самоуправления (38, 42 и 50%), изменить нормативы межбюджетных перечислений (50, 53 и 69%), регулярно проводить встречи специалистов различных департаментов Правительства Вологодской области со служащими администраций муниципальных образований (38, 39 и 35%).

² Постановление Правительства Вологодской области от 14.01.2009 № 13 (ред. от 05.03.2010) «Об утверждении целевой программы «Содействие занятости населения, включая мероприятия по содействию занятости граждан, находящихся под риском увольнения в 2009 году», Постановление Правительства Вологодской области от 02.11.2009 № 1659 (ред. от 31.12.2010) «Об утверждении целевой программы дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряжённости на рынке труда Вологодской области в 2010 г.», Закон Вологодской области от 05.12.2008 № 1916-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Вологодской области», Постановление Правительства Вологодской области от 09.08.2010 № 920 (ред. от 11.07.2011) «Об областной адресной программе № 3 «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда в муниципальных образованиях Вологодской области с учётом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на 2010 – 2011 годы».

Налаживание и укрепление взаимосвязей между органами местного самоуправления муниципальных образований – ещё одно направление активизации развития территории³. Это связано с тем, что границы пересечений жизненно важных проблем (экономических, демографических, социальных, экологических и др.) могут не совпадать с административными границами, и для поиска взаимоприемлемых решений, проведения скоординированной политики необходимо активное межмуниципальное сотрудничество.

Перспективной формой реализации сотрудничества, обеспечивающей сближение и взаимодействие различных территорий, могут стать географические кластеры⁴.

Работа в этом направлении начата и в Вологодской области. Правительством предлагается создать так называемые точки роста – центры развития сельских территорий, объединяющих соседствующие районы. Задачей этих центров станет концентрация усилий по решению

вопросов доступности земельных и кредитных ресурсов, обеспеченности сырьём, создания условий для технической и технологической модернизации производств, подготовки кадров и т. д. Предлагается создать Великоустюгский, Вытегорский, Вологодский, Сокольский, Тотемский, Устюженский и Череповецкий центры развития [10].

Проведённое исследование показало, что, несмотря на слабость функционирования института местного самоуправления, перспективы развития у него есть. И связаны они прежде всего с повышением уровня взаимодействия органов власти, населения и бизнеса. Их совместная работа будет способствовать всестороннему развитию территорий, формированию более эффективной социально-экономической политики, позволит устранить факторы, сдерживающие рост показателей во многих важных секторах экономики, а в конечном итоге приведёт к достижению главной цели местного самоуправления – повышению качества жизни населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Жихаревич, Б. Экономическая политика местных властей в реформируемой России [Текст] / Б. Жихаревич, Н. Жунда, О. Русецкая // Вопросы экономики. – 2006. – № 7. – С. 94.
2. Жирнель, Е.В. Стратегический выбор экономической специализации периферийного муниципального образования [Текст] / Е.В. Жирнель // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2010. – № 1. – С. 70.
3. Районных чиновников объединят с городскими и сократят их численность [Текст] // Красный Север. – 2011. – 19 фев.
4. Хабриева, Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации [Текст] / Т. Я. Хабриева // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26.
5. Василенко, И. Муниципальные реформы в Германии [Текст] / И. Василенко // Проблемы теории и практики управления. – 2005. – № 5. – С. 58.
6. Инновационный опыт Вологды решено растиражировать по районам [Текст] // Красный Север. – 2011. – 20 сен.

³ Как отмечает академик А. Гранберг, восстановление межтерриториальных связей происходит, как правило, быстрее и раньше, чем восстановление экономического роста, являясь его индикатором и стимулятором.

⁴ Под кластерами понимается совокупность муниципальных районов на компактной территории, имеющих однонаправленные стратегические цели и задачи, а также общие объективные предпосылки развития [9].

7. Сидорова, Е.Н. Развитие институциональных основ финансирования общественного сектора региональной экономики [Текст] / Е.Н. Сидорова // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 61.
8. Губернатор предложил увеличить количество пользующихся дисконтной картой «Забота» [Текст] // Красный Север. – 2010. – 20 апр.
9. Маршалова, А.С. Проблемы реализации конкурентных преимуществ муниципальных образований в пространственной политике субъекта Федерации [Текст] / А.С. Маршалова, В.Н. Харитонов // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 4. – С. 242.
10. Село должно развиваться не только за счёт аграрного сектора [Текст] // Красный Север. – 2011. – 5 марта.