Надежда ЗЕНКОВА

Разработка индикаторов для муниципальных образований

Проблемы и достижения в управлении муниципальными образованиями невозможно оценить без четких критериев, которые являются важным фактором деятельности любой социально-экономической системы. Отечественный опыт разработки и применения индикаторов социально-экономического развития муниципального образования был внедрен на основе Всемирного плана действий по устойчивому развитию населенных пунктов (более известного как «Повестка дня Хабитат»), принятого на саммите Хабитат II в Стамбуле (Турция) в 1996 г., а также «Декларации по городам и другим населенным пунктам в новом тысячелетии», одобренной в июне 2001 г. в Нью-Йорке на 25-ой Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по городам. В этих документах главы государств и правительств мировых держав приняли обязательства по обеспечению безопасности, жизнеспособности и устойчивого развития населенных пунктов для всех людей планеты.

В «Декларации по городам и другим населенным пунктам в новом тысячелетии» особо подчеркнута решимость мирового сообщества «повысить осведомленность о проблемах населенных пунктов и способах их решения путем полного и открытого распространения информации» (п.37). Для этого правительства, местные органы власти и другие партнеры по Повестке дня Хабитат должны «…регулярно проводить мониторинг и оценку своей собственной работы, а при осуществлении Повестки дня Хабитат … выявлять и распространять наилучшие виды практики и применять показатели развития жилищного хозяйства и населенных пунктов» [1].

Одним из широко известных в мире инструментов создания базы данных для выработки политики развития городов является разработанная ООН-Хабитат система городских индикаторов. Они характеризуют такие проблемы, как доступность жилья, изношенность жилищного фонда, развитие инфраструктуры, возможности населения пользоваться различными услугами, загрязнение окружающей среды, уровень развития местного самоуправления. В целом система городских и жилищных индикаторов включает в себя более 20 тысяч элементов информации. Положенные в основу системы индикаторов показатели позволяют формулировать основополагающие проблемы городов и могут служить мощным инструментом при выборе и обосновании приоритетов городского развития в процессе стратегического планирования. Данная система применяется почти в 150 государствах мира и является признанным инструментом городского планирования. 14% из их числа – это страны с переходной экономикой.

Многие субъекты России начали вводить индикативное планирование как новую форму регулирования экономики. Интересный конструктивный опыт по формированию системы индикаторов был накоплен в Томской, Воронежской, Кемеровской и Самарской областях, в Москве и Чувашской Республике. Одними из первых в этом направлении начали работать в Республике Татарстан. Здесь система индикативного управления является основным методом государственного регулирования экономики. Она была введена в 1999 году, и сегодня с ее помощью определяется уровень социального благополучия, осуществляется контроль достижения запланированных результатов.

Сейчас в республике 326 показателей (около 140 сокращены, поскольку были достигнуты запланированные пороговые значения; вновь введены 46 показателей).

Еще два года назад Премьер-министр Республики Татарстан Р. Минниханов заявил, что республиканские критерии оценки эффективности работы деятельности исполнительных органов власти должны помочь правительству в достижении поставленных целей, а также проследить динамику положительных изменений. «Индикаторы должны быть жестко привязаны к планам, которые у нас есть. Необходимо, чтобы каждое министерство и ведомство знало, зачем оно работает», – подчеркнул он [2].

В разные годы опыт работы правительства Республики Татарстан «импортировали» Самарская, Пермская, Амурская области, Краснодарский край, Республика Бурятия, Республика Марий Эл и Удмуртская Республика.

Среди российских регионов наиболее продвинутая и комплексная система индикаторов устойчивого развития разработана в Томской области. Она создана в 2003 г. в рамках международного проекта «Разработка индикаторов для оценки устойчивости процесса экономических и социальных реформ в Российской Федерации», который был реализован британской консалтинговой фирмой ERM с участием российских экспертов. Проект финансировало Министерство международного развития Великобритании (DIFD) по заказу Министерства экономического развития и торговли России.

В Томской области применение индикаторов охватывает различные сферы деятельности, прежде всего стратегическое планирование. Индикаторы согласуются со стратегическими целями социально-экономического развития области. Подавляющее большинство индикаторов устойчивости используются в качестве показателей «Стратегии развития Томской области до 2020 г.» и «Программы социально-экономического развития Томской области на 2006–2010 гг.», разработанных адми-

Надежда ЗЕНКОВА – аспирантка кафедры менеджмента РАГС

нистрацией Томской области в 2005 г. Важным шагом стало перенесение индикаторов устойчивого развития на муниципальный уровень.

В области нашла применение наиболее комплексная система из трех видов индикаторов устойчивого развития: экономических, социальных и экологических. Они были проранжированы по уровням приоритетности и в соответствии с региональной спецификой: ключевые/базовые, дополнительные, специфические. Если базовые и дополнительные могут быть использованы большинством регионов страны, то в число специфических могут войти те, которые актуальны для конкретной территории.

Создание систем индикаторов реализации стратегических планов и программ – одна из важнейших составляющих мониторинга их выполнения. Согласно ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы разработки программ социально экономического развития, а следовательно, всех необходимых инструментов и процедур, отнесены к ведению самих муниципалитетов. И если на федеральном и региональном уровнях процедуры оценки и мониторинга достаточно развиты, то на муниципальном уровне ситуация значительно хуже.

В рамках проекта «Самарская область в социально-экономической системе России в условиях глобализации: ретроспективный анализ и перспективы развития» (2004–2006) экспертами Центра экологической политики России и МГУ им. М.В. Ломоносова была разработана система индикаторов устойчивого развития для Самарской области.

Это одна из самых промышленно благоприятных областей в России, что имеет и обратную сторону – плохую экологию. На состояние окружающей среды в области влияет большая концентрация предприятий химической, нефтехимической, топливной отраслей промышленности, высокий уровень развития автотранспорта и ЖКХ, обусловленные значительными урбанизацией и плотностью населения [3, с.42].

Для области были предложены две системы ключевых индикаторов: расширенная, включающая в себя экономические, социальные и экологические показатели, и – на ее основе – «сжатая» система индикаторов, базирующаяся главным образом на эколого-экономических показателях.

В перечень индикаторов устойчивого развития были специально введены те, которые являются приоритетными или наиболее проблемными для региона. Их совокупность демонстрирует важные «антиустойчивые» тенденции, переломить которые необходимо для перехода к устойчивому развитию Самарской области. Из представленных восьми ключевых индикаторов два отражают положительную динамику, два – неопределенную и четыре – отрицательную [4].

Расчет некоторых индикаторов по Кемеровской области также выявил антиустойчивые тенденции в развитии региона. Здесь система показателей содержит три группы: ключевые, дополнительные и специфические по социально-экономическому и экологическому направлениям. В процессе работы отобрали более 80 индикаторов. Активно использовались результаты социологического опроса населения Кузбасса, широких консультаций с заинтересованными организациями, что позволило получить дополнительную информацию, проанализировать альтернативные варианты решения проблем, рассмотреть новые идеи.

На муниципальном уровне разработкой системы индикаторов занимается фонд «Институт экономики города». В 2001-2008 годах Институтом при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) был организован мониторинговый проект под названием «Городской барометр», реализуемый в рамках Программы «Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне: новое качество роста».

Его основной целью стало формирование системы индикаторов социально-экономического развития для муниципальных образований. Система ориентирована на выработку среднесрочных и долгосрочных стратегических решений, мониторинг реализации программ развития. В соответствии с главной целью задачами проекта являются:

- формирование списка индикаторов социально-экономического положения муниципальных образований (на основе имеющихся в Институте экономики города разработок и опыта создания подобных систем в России и за рубежом) [5];
- создание методики расчета индикаторов и определение источников исходной информации, необходимой для их расчета;
- пилотное тестирование системы индикаторов при участии городов-добровольцев. Решение данной задачи позволило получить замечания и предложения основных потребителей, приблизить ее к реальным нуждам муниципалитетов;
- корректировка системы индикаторов по результатам тестирования;
- разработка методики расчета сводных индексов социально-экономического развития муниципальных образований [6].

Решение перечисленных выше задач способствует созданию информационного массива, обеспечивающего возможность сравнения муниципальных образований, а также проведения аналитических исследований в области их социально-экономического развития. Расширяется доступ общественности к статистической и аналитической информации о муниципальных образованиях, становится более прозрачной работа местных администраций. Это, в свою очередь, помогает эффективному использованию имеющихся на территории муниципального образования ресурсов, а также привлечению новых инвесторов.

В соответствии с программой первого варианта выполнения проекта система индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований включила 117 показателей, сгруппированных в 7 крупных блоков и 22 подблока по основным направлениям муниципальной экономики и социальной сферы. Отбор показателей производился на основе мнений экспертов-сотрудников Института экономики города, в течение ряда лет работавших в области городской экономики и социальной политики. Ряд индикаторов был заимствован из разработок Института в области городской экономики и политики [7].

Принципиально новым этапом раз-

вития проекта «Городской барометр» стало формирование в 2005-2006 годах на базе частных индикаторов системы индексов социально-экономического развития муниципальных образований. Рассчитаны и протестированы три индекса и один сводный путем нормирования и агрегирования частных индикаторов.

На сегодняшний день разработанная Институтом экономики города система индикаторов «Городской барометр» активно используется многими муниципальными образованиями. Однако в некоторых регионах она недостаточно проработана, и пока не адаптирована к конкретному муниципальному образованию, конкретным условиям жизни.

На основе проведенного нами анализа отечественного регионального опыта использования системы индикаторов социально-экономического развития можно выделить основные принципы их формирования и дальнейшего применения на муниципальном уровне:

- принцип комплексности и взаимосвязи, заключающийся во всестороннем рассмотрении происходящих на территории муниципального образования процессов и явлений;
- принцип целенаправленности подразумевает четкое обоснование и проработку целей (или системы целей) развития муниципального образования с применением целевых ориентиров, при которых каждой подсистеме муниципального образования заданы векторы развития, способствующие достижению результирующего вектора;
- принцип динамичности развития должен учитываться при разработке системы индикаторов, потому что муниципальное образование, являясь сложной системой, находится в постоянном движении и развитии как во времени, так и в пространстве;
- принцип согласованности и баланса интересов между основными участниками процесса функционирования муниципального образования (органами местного самоуправления, сферой бизнеса и населением), а также необходимости взаимодействия с вышестоящими органами власти;
- принцип адаптивности к возможным изменениям внешней среды, которые могут обусловить корректировку целей, приоритетов развития и механизмов их реализации;
- принцип научности предусматривает использование современных научных достижений в управлении, экономике, праве, социологии, экологии, информационных технологиях;
- принцип эффективного использования имеющихся на территории муниципального образования ресурсов реализуется через достижение максимальных результатов с минимальными затратами на их реализацию.

Литература:

1. The Habitat Agenda, Habitat II, Istanbul, Turkey. June 1996.
2. Материалы Пресс-службы Кабинета Министров Республики Татарстан. 10.12.2007.
3. Аспекты регионального развития: взгляд из Самарской области – региона-лидера. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 166. М.: Московский общественный научный фонд, 2005; Самарская область: от индустриальной к постиндустриальной экономике / под науч. ред. А.В. Полетаева. М.:ТЕИС, 2006.
4. *Бобылев С.Н.* Индикаторы устойчивого развития: региональное измерение. Пособие по региональной экологической политике. М.: Акрополь, ЦЭПР, 2007. С.36.
5. *Ветров Ю.В.* Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований. М., Фонд «Институт экономики города», 2001. С.20.
6. *Зайцева Ю.С.* Городской барометр: система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований. М., Фонд «Институт экономики города», 2007. С.22.
7. Индикаторы структурной реформы субъектов Российской Федерации и муниципальных образовании. М.: Фонд «Институт экономики города», 1998; Мониторинговые показатели реформы в сфере земли и недвижимости в городах России / Под ред. О.М. Кагановой. М.: Фонд «Институт экономики города», 1998; Правовые основы организации транспортного обслуживания городского населения. М.: Фонд «Институт экономики города», 2000 и др.

Эффективность управления. Что читать

Широков А.В. Реформирование управления коммунальными комплексами и жилой недвижимостью. Административно-правовой аспект. - СПб.: ДНК, 2009. - 301 с.	Одна из наиболее «многострадальных» реформ бывшей социалистической экономики – это реформа жилищно-коммунального хозяйства, которое теперь существует в виде двух секторов – коммунального и жилищного, где сформированы различные виды собственности, требующие, очевидно, и различных форм управления. Проблема состоит сегодня в том, что, определив конечные цели реформы, законодатель практически не уделяет внимания административно-правовому регулированию самого процесса реформирования, хотя уже ясно, что здесь стало массовым явлением пренебрежение новыми правовыми нормами, а также стремление различных органов публичной власти к участию в исполнении функций, не установленных законами.
Сиваев С.Б. Государственная поддержка жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры: [учебное пособие] / Академия народного хозяйства при Правительстве РФ. - М.: Дело, 2009. - 262 с.	В учебном пособии впервые комплексно представлены практические инструменты и методики государственной поддержки строительства и развития коммунальной инфраструктуры в условиях рыночной экономики, а также подробно описан чрезвычайно востребованный в настоящее время институт частно-государственного партнерства при развитии территорий в целях жилищного строительства. Подробно анализируются вопросы градорегулирования, стимулирования жилищного строительства и развития коммунального комплекса.