

3.2. Наименование проекта: Оценка и направления повышения эффективности региональной политики по управлению развитием муниципальных образований.

Результаты НИР:

1. Исследована сущность, содержание, механизмы региональной политики по развитию муниципальных образований. Обобщены основные методологические подходы к оценке ее эффективности.

На основе обобщения имеющихся научных разработок дано авторское определение региональной политики по развитию муниципальных образований. По нашему мнению, она представляет собой деятельность органов власти субъекта РФ по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований, механизма взаимодействия субъекта РФ и муниципалитетов в направлении решения общих проблем и задач комплексного и устойчивого развития региона.

Внутреннее содержание региональной политики представлено в виде двух блоков: функционально-реализационного и функционально-типологического. Первый включает в себя концепцию, стратегию развития территорий региона, приоритеты, механизмы пространственного развития, прогноз и сценарии развития региона и входящих в него муниципальных образований, территориальный маркетинг, согласование планов, стратегий и программ развития региона и муниципалитетов, целевые программы и госпрограммы, мониторинг социально-экономического развития и экспертизу нормативно-правовых актов муниципалитетов. В составе функционально-типологического блока выделяются типы региональной политики, каждый из которых конкретно воздействует на территориальное развитие: стимулирующая, компенсирующая, адаптирующая и противодействующая региональная политика.

Определено, что механизм регулирования территориального развития включает в себя такие формы воздействия как комплексные программы развития муниципальных образований, адресные меры поддержки отдельных пред-приятий и производств; прямые и косвенные методы; полномочия региональных властей по регулированию экономической деятельности на территории, по участию в хозяйственном обороте; научно-методическое, проектно-планировочное, правовое, ресурсное, организационное, стимулирующее и информационно-аналитическое обеспечение.

Доказана эффективность и целесообразность создания и функционирования различных институтов развития территорий, в частности агентств и корпораций территориального развития, которые позволяют привлекать инвесторов для реализации проектов, продвигать имидж и бренд территорий.

Методические подходы к оценке эффективности региональной политики по развитию территории можно условно разделить их на две основные группы: оценка эффективности управления развитием территории региона в целом (эффективность, результативность и качество самой политики); оценка эффективности функционирования органов региональной власти (включая оценку эффективности управления в той или иной сфере – бюджетной, инвестиционной, налоговой, социальной, экономической, природной и т. д.).

Сравнительный анализ существующих методик оценки региональной политики показал, что они существенно различаются между собой по количеству показателей; способам сбора и источникам информации; полноте охвата явления; достоверности информации и ее доступности; способу определения эффективности управления регионом. К основным достоинствам большинства из них следует отнести: определение целевых установок; группировка показателей по основным направлениям их деятельности, что позволяет проводить детальный анализ деятельности региональных органов власти по отдельным направлениям; возможность проведения территориальных сравнительных оценок, возможность получения информации, необходимой для расчета индикаторов, простота проводимых расчетов, наличие интегральных индикаторов, облегчающих сравнительные исследования и т. д.

К основным недостаткам относятся: подмена критерия эффективности критерием результативности; отсутствие в ряде из них интегральных показателей (или если они есть, то показатели при их формировании имеют одинаковый вес, что не соответствует объективной реальности); односторонность оценки, так как значение интегрального показателя зависит только от одного направления деятельности (в большинстве случаев от социально-экономического развития региона); зависимость оценки эффективности работы одной структуры региональных органов власти от эффективности работы другой; слишком большой перечень показателей. Что обуславливает разработку методики, учитывающей все указанные недостатки.

2. Разработана методика оценки эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований, опирающаяся на результаты ежегодно проводимого ИСЭРТ РАН опроса глав муниципальных образований Вологодской области. Для оценки анализировались ответы на 3 вопроса: «Как Вы оцениваете эффективность взаимодействия с перечисленными ниже институтами?» (органами государственной исполнительной власти области); «Как Вы оцениваете действия

региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований в предыдущем году?»; «Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?».

В предлагаемой методике оценки эффективности региональной территориальной политики каждому варианту ответа присваивается балльная оценка (от 0 до 2 или 3). Далее с учетом доли, выбравших каждый вариант ответа рассчитывается средний балл. Расстояние от 0 до максимально возможного балла делится на одинаковые интервалы (количество интервалов равно количеству вариантов ответа). Исходя из рассчитанных границ интервала определяется уровень того или иного компонента эффективности.

По результатам апробации предложенной методик установлено, что эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления районов увеличилась с 0,67-0,90 баллов (при максимально возможном балле – 2) в 2007-2008 гг. до 1,02-1,24 – в 2011-2012 гг., таким образом, данный вид эффективности все еще остается на среднем уровне. Результативность взаимодействия муниципалитетов с Общественной палатой Вологодской области, Корпорацией развития региона, Советом муниципальных образований оценивается в среднем на низком уровне.

Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов, в 2011-2012 гг. в целом выросла по сравнению с 2009 годом с 1,81 балла до 2,14-2,15 баллов в оценках глав районов (при максимально возможном балле – 3) и характеризуется уровнем выше среднего, хотя по сравнению с 2010 годом отмечается снижение эффективности. Эффективность отраслевой региональной политики главами всех муниципалитетов оценена в 2011-2012 гг. на уровне ниже среднего: от 0,25 до 0,49 балла (при максимально возможном балле – 1).

Проанализированы направления, предпринимаемые органами власти области по активизации развития муниципальных образований. Установлено, что в Вологодской области нет единого координирующего развитие муниципальных образований органа государственной исполнительной власти.

Определено, что к наиболее значимым и давшим эффект действиям региональной политики по развитию муниципалитетов относятся:

- создание специализированной структуры по развитию территорий региона (ОАО «Корпорация развития Вологодской области»);
- разработка инвестиционных паспортов, инвестиционных и налоговых карт муниципальных районов;
- проведение ежегодного конкурса на лучшее поселение Вологодской области и выделение его победителям грантов;
- создание при Департаменте финансов межведомственной рабочей группы, целью которой является поиск всех возможных резервов по привлечению доходов в областной и местные бюджеты, а также межведомственной рабочей группы по сокращению задолженности и легализации заработной платы;
- разработка рекомендаций муниципальным районам и городским округам области по: сокращению «скрытой» недоимки по налогу на доходы физических лиц; легализации «теневой» заработной платы; сокращению недоимки организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц; установлению экономически обоснованных значений коэффициента K2 по единому налогу на вмененный доход и ставок налога на имущество физических лиц;
- замена части дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Взамен дотаций муниципальным образованиям было передано более 2,3 млрд. рублей налога на доходы физических лиц. В результате 14 муниципальных районов и 49 поселений вышли в 2012 году на бездотационный уровень;
- заключение соглашений по оптимизации расходов местных бюджетов с 9 муниципальными районами и 164 поселениями, являющимися высокодотационными муниципальными образованиями (доля межбюджетных трансфертов в которых превышает 70% объема собственных доходов местных бюджетов в двух из трех последних отчетных финансовых лет);
- введение обязанности глав муниципальных районов публично отчитываться перед населением о проделанной за год работе, о перспективах развития муниципалитетов в целях формирования эффективного канала «обратной связи» между населением и властью;
- организация видеоконференцсвязи Правительства области с администрациями муниципальных образований в целях сокращения затрат местных органов власти на командировки для участия в совещаниях, проводимых в областном центре;
- создание Координационного совета по развитию инвестиционного потенциала муниципальных образований области. Основным инструментом для реализации задач, определяемых на Совете, стал институт инвестиционного уполномоченного. Они проводят анализ и прогнозирование развития территории конкретного муниципального образования, занимаются мониторингом и паспорти-

защитой инвестиционного потенциала, оказывают правовую, методическую и практическую помощь инвесторам в реализации проектов.

- включение г. Красавино в федеральный перечень моногородов и согласование комплексного плана модернизации города с целью привлечения средств из федерального бюджета;

- реализация проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень», направленного на повышение квалификации и управленческих навыков муниципальных служащих региона. Участники этого проекта (главы, заместители глав муниципальных образований, работники органов МСУ) самостоятельно разрабатывали проекты по социально-экономическому развитию своих территорий, защищали их перед конкурсной комиссией из представителей органов государственной власти области.

- реализация в 2012-2013 гг. в 5 муниципальных районах проекта по оптимизации муниципально-территориальной структуры области (объединение сельских поселений, создание единой администрации района и поселения, являющегося райцентром). Результаты проведенного анализа социально-экономической ситуации в объединяемых территориях свидетельствуют, что объединялись друг с другом поселения с невысоким уровнем социально-экономического развития, что не позволит решить проблемы их низкой финансово-экономической самостоятельности.

Таким образом, деятельность органов государственной власти области в 2011-2013 гг. была направлена на поиск путей развития муниципалитетов, повышение их финансово-экономической самостоятельности.

Вместе с тем установлено, что такая политика не носила в полной мере комплексный, системный и скоординированный характер с четким пониманием территориальных приоритетов и возможностей развития муниципальных образований с разным уровнем социально-экономического развития.

Результаты балльной оценки учета территориальных аспектов и приоритетов в 12 отраслевых стратегиях, действующих в 2013 г. в Вологодской области, по 2 критериям (наличие анализа ситуации по районам и наличие территориальных параметров и ориентиров развития) позволяют утверждать, что они учтены лишь наполовину (средний балл 0,54). Результаты балльной оценки 26 государственных, целевых программ по 4 критериям (наличие анализа исходной ситуации по районам, наличие территориальных параметров, наличие порядка распределения средств, наличие распределения бюджетных и иных средств по районам области) свидетельствуют о том, что территориальный фактор в них учтен лишь на треть (средний балл 0,33).

Таким образом, государственная политика Вологодской области в отношении муниципальных образований недостаточно эффективна. Реализации в регионе отраслевых политик также весьма низко оцениваются главами муниципалитетов.

3. Обоснованы приоритетные направления региональной социально-экономической политики в сфере развития территорий. Обосновано, что политика должна быть сконцентрирована на организации согласованных действий федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления в целях создания максимально благоприятных условий для развития экономики и социальной сферы муниципальных образований путем привлечения частных инвестиций и повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Формой координации и согласования деятельности органов государственной власти субъекта РФ и крупных муниципальных образований (районов и городских округов) предложено создание на территории Вологодской области 6 управленческих округов: Череповецкого (в который входят г. Череповец, Кадуйский, Череповецкий и Шекснинский районы), Вологодского (г. Вологда, Вологодский, Грязовецкий, Междуреченский, Сокольский и Усть-Кубинский районы), Западного (Бабаевский, Чагодощенский и Устюженский), Восточного (Бабушкинский, Великоустюгский, Кичм.-Городецкий, Никольский, Нюксенский, Тарногский и Тотемский), Северо-Западного (Вытегорский, Вашкинский, Белозерский и Кирилловский) и Северного (Верховажский, Вожегодский, Сямженский и Харовский районы).

В целях организации деятельности управленческих округов предложен механизм его функционирования, определены основные функции куратора управленческого округа и критерии эффективности его деятельности, функции администрации округа.

Для координации деятельности органов государственной власти области, органов МСУ предложено создание при Правительстве области совещательно-го и координирующего органа – Координационного совета по развитию муниципальных образований, определены его функции и порядок формирования, а также роль в разработке и реализации политики субъекта РФ по развитию муниципальных образований.

Исследование российского опыта осуществления территориальных преобразований позволяет утверждать, что существует возможность преобразования всех поселений муниципального района в единый городской округ с одной администрацией и представительным органом и их территориальными подразделениями в объединенных поселениях. Это позволит сформировать более крупный и самостоятельный субъект экономических отношений, а также упростить управляемость территориями. Разработан порядок (последовательность этапов) реализации данной формы территориальных преобразований, определены его ключевые эффекты. На примере Шекснинского, Баба-

евского и Никольского районов определено, что в результате объединения экономия на фонде оплаты труда составит 9-10 млн. руб.

Разработан алгоритм выбора формы осуществления территориальных преобразований (объединение поселений либо формирование единого городского округа). К критериям целесообразности осуществления изменения территориальной структуры муниципального района могут быть отнесены: низкая численность жителей муниципального образования численностью (менее 200 чел.); доля полномочий органов местного самоуправления, реализуемых самостоятельно, без передачи на районный уровень (критерий менее 50%); доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджета муниципального образования (менее 25%); отрицательная динамика собственных доходов бюджета в течение 2-3 лет и др.

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.