

Мониторинг устойчивого развития Калининградской области на местном уровне*

© 2015 Иванова Валентина Николаевна
доктор экономических наук, профессор

© 2015 Горохов Андрей Юрьевич
доктор экономических наук, профессор

© 2015 Игнатъев Алексей Юрьевич

© 2015 Игнатъева Анна Алексеевна

© 2015 Смирнов Виталий Георгиевич
доктор экономических наук, профессор

Московский государственный университет технологий и управления
им. К.Г. Разумовского (Первый казачий университет)
109004, г. Москва, ул. Земляной вал, д. 73
E-mail: oet2004@ya.ru

Описывается сравнительный анализ результатов анкетирования, проведенного в 2011 г. Агентством регионального экономического развития совместно с министерством по муниципальному развитию Калининградской области с аналогичным исследованием 2014 г., выполненным министерством по муниципальному развитию и внутренней политике Калининградской области, Ассоциацией “Совет муниципальных образований Калининградской области” и Агентством регионального экономического развития.

Ключевые слова: анализ результатов анкетирования, стратегическое планирование, муниципальное образование, обеспечение функции развития, поддержка малого предпринимательства, маркетинг района, безработица.

Введение и постановка задачи

Сравнительный анализ результатов анкетирования, проведенного в 2011 г. Агентством регионального экономического развития совместно с министерством по муниципальному развитию Калининградской области, с аналогичным исследованием 2014 г., выполненным Министерством по муниципальному развитию и внутренней политике Калининградской области, Ассоциацией “Совет муниципальных образований Калининградской области” и Агентством регионального экономического развития¹, позволил установить следующее.

В 2011 г. в анкетировании приняли участие 19 муниципальных образований (МО) второго уровня (муниципальные районы и городские округа) и 2 сельских поселения первого уровня. В этом году количество участников МО первого уровня значительно возросло до 31 (6 городских и 25 сельских поселений), второго осталось практически неизменным - 18 МО².

Всего в исследовании приняли участие 18 МО второго уровня (муниципальные райо-

ны³ и городские округа⁴, а также 31 муниципальное образование первого уровня (городские⁵ и сельские поселения⁶).

Предположительно увеличение числа респондентов из МО первого уровня произошло ввиду того обстоятельства, что в настоящее время система коммуникации по сравнению с 2011 г. выстроена на более высоком уровне и передача информации осуществлялась более оперативно⁷.

Статистические данные по первому блоку вопросов “Документы стратегического планирования в МО второго уровня в Калининградской области” представлены в табл. 1. На сегодняшний день число муниципалитетов, имеющих программу развития, возросло, а имеющих стратегию, сократилось⁸. Резюмируя эти данные, следует подчеркнуть, что процесс разработки и утверждения документов стратегического планирования и в настоящее время остается незавершенным, а само стратегическое планирование осуществляется несистемно.

Уровень обеспечения функции развития в муниципальных образованиях второго уровня остается пока на том же уровне, что и три года назад. Полномочия развития по-прежнему закреплены за такими подразделениями администраций, как управление экономического развития

* Данная статья является продолжением (второй частью) статьи “Устойчивое развитие муниципальных образований Калининградской области”, которая представлена в этом журнале на с. 94.

Таблица 1. Документы стратегического планирования в МО второго уровня в Калининградской области в 2011 и 2014 гг.

Год проведения исследований	Наличие стратегии развития МО (или в стадии разработки)	Наличие программы развития МО (или в стадии разработки)	Наличие Декларации о стратегическом партнерстве в МО
2011 (количество участников исследования - 19)	19	8	4
2014 (количество участников исследования - 18)	16	16	3

и финансово-экономические отделы. В некоторых МО за каждым структурным подразделением закреплено развитие соответствующей сферы. Что касается проектного подхода в работе, то к вопросам анкеты 2011 г. был добавлен вопрос о необходимости в дополнительном обучении сотрудников. В 13 муниципалитетах отметили, что такая необходимость имеется. Количественный анализ второго блока вопросов приведен в табл. 2.

Анализ данных по продвижению и маркетингу МО второго уровня за последние три года показал, что уровень продвижения инвестиционной и туристической привлекательности муниципалитетов стал несколько выше, но в большинстве районов и округов остается низким и слабо ориентированным на конечного потребителя (бизнес, инвесторы, туристы, переселенцы). Все администрации муниципальных образований имеют свой сайт и зачастую ответственного за работу сайта и наполнение этого

Таблица 2. Обеспечение функции развития в муниципальных образованиях второго уровня Калининградской области в 2011 и 2014 гг.

Год проведения исследований	Наличие сотрудников в Администрации, владеющих проектным подходом к обеспечению полномочия функции развития	Наличие сотрудников в МО, свободно владеющих иностранными языками	Наличие инвестиционного паспорта МО	Наличие сведений о промышленных и инвестиционных площадках на территории МО	Наличие структур, помимо Администрации, профессионально занимающихся вопросами местного развития в МО
2011 (количество участников исследования - 19)	11	8	10	17	3
2014 (количество участников исследования - 18)	11	4	9	15	2

В исследовании 2011 г. был сделан вывод о том, что судить о реальном вкладе малого и среднего предпринимательства в экономическое развитие муниципальных образований не представлялось возможным ввиду отсутствия статистики⁹. На сегодняшний день такая статистика имеется в 10 МО второго уровня, а анализ господдержки в 15. Также в 10 МО отмечается тенденция к развитию МСП и только в 3 - к снижению. Таким образом, за последние три года наблюдается увеличение объема статистической информации о численности, деятельности, росте (убывании) малых предприятий и индивидуальных предпринимателей на территориях муниципальных районов и округов. Тем не менее, в целом, уровень этот не высок, системный анализ состояния и развития малого предпринимательства отсутствует, уровень поддержки в целом остается также невысоким и является дифференцированным по районам.

электронного ресурса, а также ответственного за осуществление маркетинга района (округа) в целом. Однако анализ ответов респондентов из администраций говорит о том, что сайты редко используются в качестве инструмента активного маркетинга, а муниципалитеты не имеют ярко выраженного бренда, который отражал бы его миссию, особенности и конкурентные преимущества.

На основе анализа данных пятого блока "Безработица" установлено, что в анкетировании 2011 г. сведения о количестве жителей МО, работающих за их пределами, и, наоборот, о количестве жителей, работающих на территории МО, но проживающих в другом районе, были более полными. Тогда было установлено, что во многих районах, расположенных близ областного центра, жители, постоянно в них проживающие, работают не на той же территории, а на предприятиях и в организациях Калининграда. В остальном же за последние три года в большей части муниципалитетов второго уров-

ня сохраняется положительная динамика изменения трудовых ресурсов - снижение безработицы отмечено в 14 МО.

Относительно предложений по повышению эффективности обеспечения развития муниципальных образований установлено: в 2014 г. чаще, чем тремя годами ранее, встречаются предложения по передаче на уровень округов и районов большего количества полномочий. Здесь следует иметь в виду, что уже в настоящее время в Закон о местном самоуправлении № 131-ФЗ внесены изменения по передаче значительной части полномочий поселений на уровень районов (округов) и предложений по расширению практики участия МО в различных федеральных, региональных целевых программах, а также в международных. Появились предложения о необходимости завершения разработок стратегий (программ развития), их утверждения на уровне правительства КО и введения единой системы документов стратегического характера муниципалитетов по единому стандарту.

По результатам исследования 2011 г. были определены ключевые проблемы, с которыми сталкивались МО Калининградской области в процессе обеспечения функции устойчивого развития. В частности:

- 1) отсутствие в МО комплексного подхода к местному устойчивому развитию;
- 2) формальный подход к созданию и актуализации документов стратегического и программного развития МО;
- 3) игнорирование принципа устойчивости как базового в планировании местного развития и реализации планов;
- 4) отсутствие преемственности. К сожалению, существует практика, когда при смене политической власти в муниципальных образованиях в значительной степени меняется состав самой администрации, в том числе специалистов, отвечающий за обеспечение функции развития;
- 5) отсутствие у сотрудников и лидеров МО проектного подхода к анализу и планированию деятельности;
- 6) организационная структура и бюджет МО не ориентированы на обеспечение функции устойчивого развития;
- 7) отсутствие квалифицированных кадров, способных профессионально обеспечивать функцию развития в МО;
- 8) слабая включенность стейкхолдеров и местного сообщества в процессы местного устойчивого развития;
- 9) отсутствие институтов поддержки местного устойчивого развития.

Следует отметить, что одним из основных выводов настоящего исследования является подтверждение сохранения всех вышеперечисленных проблем,

причем на уровне городских и сельских поселений эти проблемы являются более выраженными.

Предложения и рекомендации по решению выявленных проблем

Исходя из вышеприведенного анализа представляется целесообразным сделать следующие основные выводы:

1. Муниципальные образования Калининградской области в целом выполняют функцию местного устойчивого развития несистемно, к ее обеспечению, как правило, привлекаются малоквалифицированные сотрудники.

2. Администрации первого уровня (городские и сельские поселения) обеспечивают функцию развития гораздо слабее, чем администрации второго уровня (районы и округа).

3. За период между выполненными исследованиями (2011) имеются тенденции по улучшению отдельных показателей, однако существенных изменений в данной сфере муниципального управления в Калининградской области не произошло.

Принимая во внимание изложенное, представляется целесообразным придать обеспечению муниципалитетами области функции местного устойчивого развития системный характер, для чего:

- 1) разработать и внедрить алгоритм создания и мониторинга МО первого и второго уровня документов стратегического и оперативного планирования процесса устойчивого развития;
- 2) передать в значительной степени полномочия по обеспечению функции развития на второй муниципальный уровень (районы и округа), в том числе в соответствии с изменением федерального (бюджетного) законодательства;
- 3) обеспечить повышение квалификации сотрудников МО, ответственных за обеспечение функции развития, внедрения и использования проектного и системного подходов;
- 4) провести в ряде муниципалитетов первого и второго уровней комплексные мероприятия по анализу состояния устойчивого (социально-экономического) развития, созданию полного комплекта документов стратегического и оперативного планирования с привлечением общественности (стейкхолдеров), а также системы мониторинга по их реализации.

Выводы

Решение обозначенных в исследовании проблем возможно лишь при условии внедрения и обеспечения комплексного подхода к местному (муниципальному) устойчивому развитию МО с созданием профессиональных институтов развития, обеспечением преемственности, включением в процесс наряду с властью представителей бизнеса и общественных организаций.

Такой подход может быть реализован во всех МО Калининградской области, так как отвечает задачам и требованиям утвержденной Стратегии развития области, при этом его использование обеспечит значительное повышение эффективности управления и достижение целей устойчивого развития.

Комплексный подход к местному устойчивому развитию предполагает:

- глубокий анализ (полная инвентаризация имеющихся ресурсов) существующей ситуации с ретроспективой (минимум 2-3 года для определения динамики и тенденций развития);
- разработку (коррекцию) стратегий развития МО в партнерстве с местными стейкхолдерами;
- разработку (коррекцию) программ устойчивого развития МО на среднесрочную перспективу;
- создание системы управления процессами устойчивого местного развития.

Ключевым организационным элементом комплексной системы местного развития должны стать Агентства местного (муниципального, межмуниципального) развития (АМР), которые могут быть созданы как некоммерческие организации (фонды) с участием муниципалитетов второго (возможно, и первого) уровня, бизнеса, институтов гражданского общества, а также соответствующих структур в сфере управленческого консалтинга, занимающихся аналогичными вопросами на региональном и, возможно, федеральном уровнях.

Такие агентства могут создаваться как в отдельных муниципалитетах второго уровня, так и на межмуниципальном уровне. В этом случае несколько муниципалитетов, объединив свой ресурс, могут с помощью данного инструмента реализовывать и крупные межмуниципальные проекты, сохраняя при этом существующее административно-территориальное деление области.

Внедрение комплексной системы местного устойчивого развития позволит администрациям МО повысить эффективность управления и, в частности, получить дополнительные доходы в бюджет, более рационально использовать собственные ресурсы и привлекать дополнительные ресурсы извне, используя, в числе прочего, инструменты государственно-частного партнерства, региональных, федеральных и международных программ сотрудничества и развития. Кроме того, система позволит включить в процессы управления не только административный ресурс, но и активных представителей бизнеса и гражданского общества (в том числе конструктивную политическую оппозицию), что позволит консолидировать местное сообщество, а власть сделает публичной, открытой и ответственной перед избирателями. Немаловажным представляется также возможность обеспечения преемствен-

ности в случае смены политических лидеров, поскольку, с одной стороны, в выработке стратегических решений принимают участие все заинтересованные лица и организации независимо от их политических предпочтений, а с другой - сам процесс управления развитием осуществляется командой профессиональных управленцев - представителей АМР, срок работы которых не зависит от политической конъюнктуры.

Осознавая сложность и масштабность предлагаемых изменений в системе муниципального (регионального) развития представляется целесообразным на первом этапе создать модель системы и апробировать ее в ряде МО поселкового (городского) и районного (окружного) уровней.

Созданная и внедренная в Калининградской области модель комплексной поддержки местного устойчивого развития может быть реализована не только во всех МО области, но и в других субъектах Российской Федерации, что может существенным образом позитивно повлиять на уровень и качество жизни россиян.

¹ Помощь в обработке материалов исследования оказали преподаватели и студенты Калининградского филиала Московского государственного университета технологий и управления имени К.Г. Разумовского (Первого казачьего университета).

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. □ 131-ФЗ.

³ Муниципальные районы: Зеленоградский, Балтийский, Багратионовский, Славский, Гвардейский, Озёрский, Черняховский, Краснознаменский, Неманский, Полесский. Городские округа: Город Калининград, Янтарный, Пионерский, Мамоновский, Гурьевский, Светловский, Гусевский, Советский.

⁴ Городские округа: Город Калининград, Янтарный, Пионерский, Мамоновский, Гурьевский, Светловский, Гусевский, Советский.

⁵ Городские поселения: Город Балтийск, Черняховское, Полесское, Приморское, Багратионовское, Славское.

⁶ Сельские поселения: Нивенское, Гавриловское, Новостроевское, Свободенское, Тимирязевское, Озерки, Ковровское, Куршская коса, Зорнинское, Лунинское, Домновское, Долгоруковское, Гвардейское, Пограничное, Ясновское, Переславское, Знаменское, Каменское, Калужское, Головкинское, Соранское, Тургеневское, Славинское, Жилинское, Залесовское.

⁷ О вступлении в действие Устава (Основного закона) Калининградской области : закон Калининградской области от 18 янв. 1996 г. □ 30.

⁸ О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области : закон Калининградской области от 28 окт. 2002 г. □ 184.

⁹ В 2011 г. статистика по вопросам тенденции к развитию (снижению) в 50 % МО отсутствовала.