

УДК 332.142

ОБНОВЛЕНИЕ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ГОРОД ВОРОНЕЖ

М. А. Захаров

Администрация городского округа город Воронеж

И. Е. Рисин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 июня 2017 г.

Аннотация: в статье предложены методические и практические рекомендации, призванные обеспечить обновление механизма реализации социально-экономической политики городского округа город Воронеж.

Ключевые слова: рекомендации, обновление механизма реализации социально-экономической политики, городской округ город Воронеж.

Abstract: in article the methodical and practical recommendations designed to provide updating of the mechanism of realization of social and economic policy of the city district the city of Voronezh are offered.

Key words: recommendations, updating of the mechanism of realization of social and economic policy, city district city of Voronezh.

Диагностика ключевых проблем социально-экономического развития городского округа город Воронеж [1] позволяет перейти к обоснованию необходимых изменений в механизме реализации его социально-экономической политики.

Для повышения уровня обоснованности рекомендаций по совершенствованию механизма реализации муниципальной политики крупного города обратимся к анализу точек зрения исследователей относительно алгоритмов применения тех или иных форм и методов управленческого воздействия.

А. М. Киселева и К. А. Самодинский в обосновании алгоритма внедрения кластерного подхода в практику управления социально-экономическим развитием муниципального образования справедливо исходит из того, что на начальном этапе должно проводиться исследование параметров территориальной социально-экономической системы на предмет возможности проведения кластерной политики и уточнения перспектив ее реализации на основе объективных статистических характеристик и оценки качества взаимодействия потенциальных акторов планируемого к созданию кла-

стера. В состав алгоритма включен этап, связанный с организационным обеспечением внедрения алгоритма: заключение соглашений о партнерстве, создание структурных подразделений органа местного самоуправления и т. д. Реализация алгоритма характеризуется наличием регулярного мониторинга эффективности [2].

На наш взгляд, предложенный ими «алгоритм» вряд ли таковым является, поскольку отсутствуют состав участников и их роли (сферы компетенции, формы ответственности) в процессе кластеризации социально-экономического пространства города, перечень необходимых мер по созданию кластеров, в том числе связанных с поддержкой этой институциональной формы стороны публичных властей регионального и муниципального уровней.

Предлагаемый Ю. В. Якишиным алгоритм определения целесообразности использования действующих полюсов развития экономики города в стратегической перспективе и формирования дополнительных инновационных полюсов стратегического развития городской экономики имеет ряд положительных характеристик: он предусматривает анализ потенциальных возможностей действующих полюсов экономического развития города в стратегиче-

ской перспективе; включает метод отбора приоритетных полюсов развития города; различные методики анализа внешней и внутренней среды [3].

Однако и этот алгоритм не лишен недостатков. Во-первых, он регламентирует только этапы, связанные непосредственно с отбором полюсов роста городской экономики, вне поля его действия – этап их развития; во-вторых, содержательная характеристика этапов не включает перечни необходимых мероприятий, сроков их реализации и распределения ответственных; в-третьих, не регламентируется нормативное обеспечение реализации алгоритма.

И. С. Глебова утверждает, что внедрение алгоритма процесса стратегического управления городами должно быть основано на исследовании социально-экономического положения муниципального образования, включая анализ общественного мнения, внешней и внутренней среды (SWOT-, PEST-анализ); привлечении НКО, бизнеса и местного сообщества к стратегическому управлению городом; включать этап мониторинга [4].

Как и в предыдущих случаях, алгоритм не имеет конкретного перечня мероприятий; распределение ответственных за реализацию отдельных этапов (в том числе отдельных мероприятий) представлено лишь косвенно через матрицу «функции, права и ответственность структурных подразделений администрации»; отсутствуют сетевой график реализации алгоритма в целом и сведения об информационном сопровождении и нормативном обеспечении реализации алгоритма.

Иными словами, действующие или предлагаемые алгоритмы применения тех или иных инструментов реализации муниципальной политики отличает ряд общих негативных моментов:

- алгоритмам присущ фрагментарный характер, проявляющийся в подробном описании отдельного этапа реализации политики;

- алгоритмы, как правило, не содержат перечни необходимых мероприятий;

- алгоритмы не предусматривают четкое распределение ответственных за реализацию того или иного мероприятия, а также этапа в целом;

- алгоритмы не предусматривают взаимодействие органов власти с местным сообществом;

- отсутствует нормативное и информационное обеспечение использования того или иного инструмента;

- отсутствует целесообразный сетевой график реализации алгоритма в целом.

Исходя из вышеизложенного, полагаем возможным предложить инвариантный алгоритм внедре-

ния инструментов реализации муниципальной политики, который предусматривает ряд последовательно выполняемых этапов:

- *подготовительный этап*, включающий сбор и обработку статистической информации, анализ общественного мнения, экспертных оценок, отечественной практики решения схожих проблем. Его цель – получение полной достоверной информации о текущей ситуации в той или иной сфере городского развития, оценка возможности применения того или иного инструмента управления. По результатам данного этапа принимается решение об использовании конкретного инструмента в процессе реализации политики;

- *нормативного обеспечения*, включающий анализ существующей нормативно-правовой базы и разработку местных нормативных актов (или внесение изменений в существующие акты), регулирующих взаимоотношения между субъектами политики по применению того или иного ее инструмента. Его цель – создание правового поля использования того или иного инструмента. При этом для отдельных инструментов управления, которые не требуют внесения изменений в бюджет, градостроительные планы, структуру администрации и т. д., данный этап будет необходим только при первичном внедрении инструмента;

- *информационного обеспечения*, включающий разработку информационно-аналитического портала, мониторинг общественного мнения, проведении информационной компании и т. д. Его цель – своевременное информирование субъектов социально-экономической политики о принимаемых решениях и полученных результатах, связанных с применением того или иного инструмента, заканчивая оценкой эффективности его использования; учет мнений разных групп субъектов политики через организацию канала обратной связи;

- *организационный*, включающий два вида деятельности: распределение ответственности и организацию взаимодействия между субъектами политики; организацию проведения мероприятий, требующих структурных изменений и мобилизации определенных финансовых, временных и других ресурсов;

- *реализации*, по итогам которого органы местного самоуправления получают конечный результат – решение отдельной проблемы городского развития. Этот этап может быть реализован как в коротком временном интервале, так и растянуться на несколько лет, в случаях сервисного обслуживания или эксплуатации объекта подрядчиком;

– *мониторинга*, востребованный в оценке результатов реализации каждого этапа внедрения того или иного инструмента управления городским развитием, оперативной коррекции реализуемых мер, ресурсов. Его цель – определение эффективности решения проблем городского развития: оценка качества выполнения работ, оказания услуг; оценка удовлетворенности горожан решением проблемы; соотношение бюджетных затрат на реализацию алгоритма с полученными результатами.

Для многих инструментов востребованным является этап *осуществления закупки*, который включает разработку технического задания, направление его на проверку и осуществление закупки, проведение процедуры конкурентных торгов и заключение контракта. Этап осуществления закупки реализуется в рамках действующего Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. и применяется во всех случаях поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг для обеспечения муниципальных нужд. Конечной целью данного этапа является при проведении конкурсных процедур наиболее качественное выполнение условий контракта, а при проведении электронных аукционов – снижение начальной максимальной цены контракта при условии исполнения контракта в соответствии с техническим заданием.

Следует отметить, что для применения различных крауд-инструментов, направленных на привлечение общественности к управлению городским развитием, целесообразно включить в алгоритм их внедрения *мотивационный этап*, который позволит при минимальных бюджетных затратах привлечь наиболее активную часть гражданского общества к решению проблем социально-экономического развития, тем самым выстроить канал обратной связи, расширить кадровый резерв органов местного самоуправления.

Востребованным при разработке алгоритма внедрения любого инструмента управления городским развитием является сетевой график его реализации, который позволит определить конкретные сроки реализации отдельных этапов и алгоритма в целом.

В соответствии с вышеизложенным, с целью совершенствования механизма реализации политики социально-экономического развития городского округа город Воронеж предложим алгоритмы внедрения отдельных инструментов, имеющих позитивные результаты использования в отечественной и зарубежной практике муниципального управления.

Так, например, концессионные соглашения, обеспечивающие модернизацию и эффективную эксплуатацию действующих объектов социальной сферы города, успешно применяются в зарубежной практике, в ряде крупных городов России. Например, в Германии власти города Кассель передали в концессионное управление всю коммунальную инфраструктуру города (централизованное снабжение электричеством, газом и водой) [5]; в городе Новосибирске в рамках концессионного соглашения концессионер обязался реконструировать основное здание детского сада на 215 воспитанников и построить на его территории бассейн (концессионное соглашение рассчитано на 30 лет с ежегодной арендной платой и ежеквартальной концессионной платой) [6], в Хабаровске концессионерами реконструированы и эксплуатируются школа, бассейн, часть здания городского дворца культуры (по всем объектам установлена концессионная плата) [7].

Так как в г. Воронеж более 30 % дошкольных и общеобразовательных учреждений требуют капитального ремонта (в том числе находятся в аварийном состоянии), а также сохраняется проблема недостаточной обеспеченности образовательными учреждениями, передача объектов социальной инфраструктуры в частное управление через заключение концессионного соглашения позволит:

- во-первых, сократить расходы бюджета на капитальный ремонт и реконструкцию объектов социальной инфраструктуры за счет привлечения частных инвестиций;

- во-вторых, решить проблему с обеспеченностью учреждениями социальной сферы, а также их материально-техническим оснащением и состоянием;

- в-третьих, получить дополнительный источник доходов в городской бюджет, за счет перечисления ежегодной арендной платы и ежеквартальной концессионной платы;

- в-четвертых, повысить удовлетворенность населения качеством предоставляемых социальных услуг.

Другим инструментом, актуальность внедрения которого также связана с решением проблем инфраструктурного развития, является контрактинг в сфере ЖКХ, который призван обеспечить модернизацию инженерных и коммунальных сетей, повышение энергоэффективности жилых домов, а также зданий, находящихся в муниципальной собственности.

Контрактинг широко развит в зарубежной практике и существенно отличается от применяемых в

России энергосервисных контрактов тем, что не требует финансовых вложений со стороны заказчика и гарантирует высокое качество выполнения работ, так как энергосервисная компания проводит модернизацию инженерных и коммунальных сетей, повышает энергоэффективность зданий за счет собственных средств, в результате чего компания-подрядчик заинтересована в максимально качественном выполнении работ, которое будет проявляться в увеличении экономии, образовавшейся при оплате коммунальных услуг со стороны заказчика, а как следствие увеличение дохода энергосервисной компании.

Для заказчика (в том числе населения) данная схема также выгодна, так как помимо отсутствия первоначальных затрат заказчик по окончании работ по повышению энергоэффективности получает более высокое качество предоставляемых услуг, а также экономию при платежах за услуги ЖКХ (экономия, образовавшаяся в результате повышения энергоэффективности, распределяется следующим образом: 75 % идет на оплату услуг энергосервисной компании, 25 % – реальная экономия заказчика; по окончании срока действия контракта заказчик получает полный объем экономии).

Применение контрактинга в сфере ЖКХ может стать альтернативой коммунальным платежам в фонд капитального ремонта.

Внедрение данного инструмента позволит:

- во-первых, решить проблему износа инженерных коммуникаций многоквартирных домов, а также зданий и сооружений, находящихся в муниципальной собственности;
- во-вторых, сократить объем расходов бюджета на оплату коммунальных услуг и проведение капитальных ремонтов зданий, сооружений и коммуникаций, находящихся в муниципальной собственности, так как экономия от коммунальных

издержек переходит в капиталовложения и повышение энергоэффективности;

- в-третьих, снизить нагрузку на генерирующие компании, за счет сокращения объемов потребления и объемов потерь;

- в-четвертых, повысить уровень удовлетворенности населения качеством оказываемых коммунальных услуг, а также повысить уровень благосостояния горожан, за счет уменьшения платы за услуги ЖКХ.

Другой инструмент, которому также следует уделить особое внимание, это организация парковочного пространства, широко применяемая в зарубежной практике. Так, например, в Берлине, Цюрихе, Вене, Будапеште и других европейских городах парковки в центральном районе города являются полностью платными в рабочее время по будням и днем в субботу; при этом за пределами города создаются системы перехватывающих стоянок, которые в несколько раз дешевле либо позволяют получить бесплатный проезд на общественном транспорте на сутки [8].

В последние годы власти крупных российских городов также озаботились решением проблем перегруженности улично-дорожной сети, для чего создают платные парковочные зоны (таблица).

При организации платного парковочного пространства нужно учитывать, что внедрение данного инструмента включает три группы затрат:

- разработка автоматизированной информационной системы (АИС) «Платное парковочное пространство» и ее интеграция с другими городскими информационными системами;
- приобретение парковочного оборудования (терминалы оплаты, стойки въезда-выезда, системы фото- и видеофиксации и т. д.) и их интеграция с АИС;
- реконструкция улично-дорожной сети – организация парковочных карманов.

Т а б л и ц а

Платные парковочные зоны в крупных городах России [10]¹

Город	Количество парковок	Количество парковочных мест	Стоимость одного часа парковки (руб.)
Белгород	223	2192	30,0
Вологда	241	2323	20,0
Екатеринбург	110	2579	30,0
Курск	82	1212	30,0
Краснодар	987	48 153	30,0
Сочи	28	1015	50,0
Тверь	84	822	30,0
Тула	574	5346	20,0

¹ Составлено авторами на основе официальных данных АИС «Платное парковочное пространство» по каждому представленному городу.

При этом в случае дальнейшего расширения парковочных зон самая большая статья расходов на разработку АИС исключается – затраты идут только на интеграцию оборудования с АИС. Уровень затрат также зависит от оптимальности расположения парковочных зон и количества парковочных мест. Так, например, в Твери на одну парковочную зону приходится всего 9,8 мест, а в Сочи – 36,3, соответственно, в Сочи затраты на техническое оснащение и реконструкцию улично-дорожной сети будут существенно ниже, чем в Твери.

Если говорить об экономической обоснованности, то при установлении фиксированной платы 30,0 руб./час (почасовая оплата) и ежедневном режиме работы с 08:00 до 22:00, организация 1000 парковочных мест будет приносить в год 10,95 млн руб. за 1 час максимальной загрузки, а при усредненной 50 % загрузке в течение всего времени функционирования – 76,65 млн руб. в год, без учета штрафов за нарушение правил парковки. При этом ключевая цель организации парковочного пространства в первую очередь сводится не к получению доходов в бюджет, а к решению проблем перегруженности улично-дорожной сети.

Отметим, что внедрение платного парковочного пространства позволит:

- во-первых, частично решить проблему организации дорожного движения, главным образом на крупных магистралях;
- во-вторых, улучшить качество жизни горожан за счет организации парковочного пространства у административных зданий и учреждений, оказывающих социальные услуги, тем самым упростив доступ к данным учреждениям;
- в-третьих, повысить безопасность за счет сокращения количества ДТП, вызванного нарушением правил парковки и вследствие образования заторов;
- в-четвертых, получить дополнительный источник доходов в бюджет городского округа.

В свете послания В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации на 2017 год, закрепляющему курс на исключение дискриминации негосударственного сектора в социальной сфере в целях использования предложений и опыта общественных организаций и объединений, в том числе при реализации социальных инициатив [9], необходимо обратить внимание на инструменты, связанные с непосредственным участием населения в решении вопросов местного значения.

В первую очередь выделим инструменты краудсорсинга. В США и Европе наблюдается тренд

широкого использования краудсорсинга для организации диалога и деятельного взаимодействия органов власти с гражданами и вовлечения креативного потенциала масс в решение задач территориального развития [10].

В отечественной практике имеются немногочисленные положительные примеры применения краудсорсинга. Так, например, в Москве с 2014 г. действует проект «Активный гражданин» (за время работы проведено более 1700 голосований, количество участников – более 1,3 млн человек) с помощью которого главным образом решаются вопросы благоустройства, качества работы учреждений социальной сферы, разрабатываются нормативные акты, затрагивающие интересы населения [11].

В Якутске с 2013 г. работает портал «Oneclick-Yakutsk», который включает такие разделы, как мониторинг проблем, народный бюджет, рейтинг управляющих компаний и т. д.; в настоящее время решено 3630 отдельных городских проблем [12].

Заметим, что стремительное развитие информационных технологий делает краудсорсинговые порталы наименее затратным инструментом по привлечению местных жителей к решению вопросов местного значения, так как разработка портала и наполнение его информацией возлагается на IT-отдел органа местного самоуправления, а мониторинг и анализ полученной информации – на профильные структурные подразделения администрации.

В результате внедрения краудсорсинга при отсутствии бюджетных затрат органы местного самоуправления, используя канал обратной связи, получают возможности оперативно получать информацию о тех или иных проблемах городского развития, учитывать видение населения относительно способов решения отдельных проблем; осуществлять оценку эффективности своей деятельности.

Внедрение краудсорсинга позволит также отбирать наиболее активных участников проектов в целях формирования кадрового резерва администрации.

Еще одним инструментом, непосредственно связанным с участием горожан в решении вопросов местного значения, является краудфандинг или общественное финансирование социально значимых проектов. Данный инструмент широко применяется в зарубежной практике. Так, по результатам исследования Кембриджского центра альтернативного финансирования (CCAF), по итогам 2015 г. объем альтернативного финансирования в Европе достиг 5,4 млрд евро (средний объем финансирования на человека в Великобритании составляет 65 евро) [13].

Также отдельные примеры общественного финансирования имеются и в отечественной практике. Так, в Саратове организован сбор средств на оснащение клуба для людей с ограниченными возможностями [14], а жители Кирово-Чепецка на собранные средства установили светофор на опасном перекрестке [15]. Но в отечественной практике краудфандинг пока основывается лишь на общественной инициативе, осуществляется через несколько федеральных порталов и не носит организованного характера.

Заметим также, что за основу внедрения краудфандинга может быть положено закрепленное в ст. 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. положение о самообложении граждан – разовом платеже для решения вопросов местного значения.

Так, например, для города с миллионным населением при установлении фиксированной суммы разового платежа в 150,0 руб. на одного жителя управы районов города смогут собрать 150 млн руб. для решения вопросов, связанных, например, с благоустройством территории.

При этом ключевыми принципами краудфандинга должны быть целевое назначение и полная открытость информации о сборе и расходовании средств. Естественно, что в случае самообложения

граждан сумма взноса должна утверждаться решением представительного органа местного самоуправления. В случае же реализации локальных проектов объем частного софинансирования должен определяться на сходах граждан или через опросы на интерактивных площадках.

Внедрение краудфандинга позволит:

- во-первых, аккумулировать ресурсы местных жителей для решения отдельных вопросов местного значения (главным образом благоустройства территории) и, как следствие, сократить расходы бюджета;

- во-вторых, решить проблему привлечения населения к решению вопросов местного значения;

- в-третьих, усилить контроль за расходованием средств, направленных на благоустройство территории городского округа город Воронеж;

- наконец, повысить удовлетворенность населения качеством выполняемых работ по благоустройству территории и, как следствие, повысить удовлетворенность деятельностью органов местного самоуправления в целом.

Полагаем, что обоснованные нами рекомендации по совершенствованию механизма реализации муниципальной политики могут быть использованы в массовой российской практике управления городским развитием.

ЛИТЕРАТУРА

1. Захаров М. А. Диагностика ключевых социально-экономических проблем социально-экономического развития городского округа город Воронеж / М. А. Захаров, И. Е. Рисин // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Экономика и управление. – 2017. – № 1. – С. 47–56.
2. Киселева А. М. Кластерный подход в основе реализации стратегии социально-экономического развития муниципального района : перспективы и алгоритм внедрения / А. В. Киселева, К. А. Самодинский. – 2014. – С. 13–26.
3. Якишин Ю. В. Стратегическое управление структурной перестройкой экономики в городах России : дис. ... д-ра экон. наук / Ю. В. Якишин. – СПб., 2015. – С. 107–115.
4. Глебова И. С. Стратегическое управление социально-экономическим развитием городов-миллионников современной России / И. С. Глебова, Р. Р. Хабибрахманова. – Казань : КФУ, 2012. – С. 146–163.
5. Исупова С. Концессионные договоры и практика их применения в европейских странах (на примере Германии) / С. Исупова // Бюджет. – 2009. – Режим доступа: <http://bujet.ru>.

6. В Новосибирске появится садик по договору концессии. – Режим доступа: <http://novo-sibirsk.ru>
7. Концессия – это выгодно. – Режим доступа: <http://khab-vesti.ru>
8. Бычкова Н. О платных парковках в Екатеринбурге и в некоторых городах Европы / Н. Бычкова. – Режим доступа: <http://itsmycity.ru>
9. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации на 2017 год. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>.
10. Краудсорсинг и «Открытое правительство». – 2011. – Режим доступа: <http://witology.com>
11. Проекту «Активный гражданин» исполнилось два года. – Режим доступа: <http://crowdsourcing.ru>
12. Городской портал Якутска. – Режим доступа: <http://www.oneclickyakutsk.ru>
13. Новое исследование CCAF. – Режим доступа: <http://crowdsourcing.ru>
14. В Саратове появится «Интересный дом» для каждого. – Режим доступа: <http://crowdsourcing.ru>
15. Отличный пример краудфандинга. – Режим доступа: <http://crowdsourcing.ru>

Администрация городского округа город Воронеж

Захаров М. А., главный специалист отдела планирования и мониторинга управления муниципальных закупок

E-mail: maximus_2213@mail.ru

Воронежский государственный университет

Рисин И. Е., доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой региональной экономики и территориального управления

E-mail: risin@mail.ru

Administration of the City District City of Voronezh

Zakharov M. A., Chief Specialist of Planning and Monitoring in Management of Municipal Purchases Department

E-mail: maximus_2213@mail.ru

Voronezh State University

Risin I. E., Doctor of Economics, Professor, Head of the Regional Economy and Territorial Management Department

E-mail: risin@mail.ru