**Ульченко М.В.**
младший научный сотрудник
Института экономических проблем
Кольского научного центра РАН

# Исследование вопроса организации мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований Мурманской области

*Статья посвящена исследованию вопросов организации мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований. На примере муниципальных образований Мурманской области выделены проблемы, существующие в организации мониторинга социально-экономического развития муниципалитетов. Автором сделан вывод о том, что при проведении мониторинга отсутствует какая-либо системность, он носит спонтанный, поверхностный характер и не удовлетворяет потребностям органов местного самоуправления в объективной и своевременной информации.*

Современный этап развития общества характеризуется резким возрастанием роли и значения информации в управлении социально-экономическими процессами. Наличие полной своевременной и достоверной информации о процессах, происходящих в различных отраслях и сферах жизнедеятельности муниципальных образований, является необходимым условием организации эффективного управления их развитием. В то же время перед органами власти и управления муниципалитета стоят проблемы:

- эффективной организации сбора информации ввиду огромного количества показателей, характеризующих его социально-экономическое положение;
- объективной оценки происходящих на территории муниципального образования изменений;
- прогнозирования развития социально-экономических процессов;
- своевременной разработки регулирующих воздействий, направленных на поддержку позитивных и ослабление негативных тенденций.

Решение этих проблем обеспечивает организация на их территории системы мониторинга социально-экономического развития.

Под социально-экономическим мониторингом понимается система постоянного наблюдения и сбора информации, используемой для оценки и прогноза, анализа экономической и социальной обстановки, складывающейся на территории, а также постановка рекомендаций по принятию рациональных управленческих решений [3].

Исследование вопроса организации мониторинга на территории муниципальных образований Мурманской области, показало, что мониторинг на территории большинства муниципальных образований практически не про-

водится. Основной целью организации мониторинга является наблюдение за протекающими социально-экономическими процессами, а также осуществление контроля за реализуемой стратегией и программами социально-экономического развития муниципального образования. Тем не менее, в настоящее время на территории Мурманской области реализуемую программу развития имеют только несколько муниципальных образований, большинство муниципальных образований реализуемых программ и стратегий не имеют. Одной из проблем разработки стратегии и программ развития является отсутствие данных о стартовом социально-экономическом потенциале муниципальных образований, который дает возможность определить имеющийся в распоряжении органов местного самоуправления объем ресурсов, наиболее приоритетные направления в развитии, а также проблемные «зоны» [2]. Разработка стратегии и программ без учета стартового потенциала, может привести к тому, что направление развития муниципального образования будет определено неверно, что повлечет за собой негативные последствия. Вместе с тем, утверждение о том, что на территории муниципальных образований Мурманской области мониторинг не проводится совсем, неверно, правильнее говорить, что осуществляемый мониторинг носит поверхностный характер. В настоящее время мониторинг, проводимый на территории муниципальных образований Мурманской области, направлен на наблюдение за социально-экономическими процессами, которые описываются с использованием ограниченного круга показателей, таких как: «Население и труд», «Уровень жизни населения и социальная сфера», «Промышленность», «Сельское хозяйство», «Строительство», «Транспорт», «Торговля и услуги», «Финансы», «Инвестиции», «Охрана окружающей среды», «Характеристика организаций» [1].

Данные, получаемые в результате такого мониторинга, позволяют проводить поверхностное сравнение отдельных социально-экономических показателей, но не дают полной картины происходящих изменений в социально-экономическом развитии муниципальных образований [4]. Так отсутствуют:

- данные об управлении муниципальной собственностью;
- информация о вопросах, связанных с доступностью жилья для населения муниципальных образований;
- данные о специфических особенностях развития муниципальных образований;
- углубленные данные о численности населения с разбивкой по возрастным группам, численности семей, численности вынужденных переселенцев;
- углубленные данные об уровне жизни населения - численности и доли населения, имеющего среднедушевые доходы ниже прожиточного минимума, сумме превышения платежей за жилищно-коммунальные услуги по установленным нормам в сравнении с предельно допустимыми платежами и т.д.;
- данные о контроле за использованием земель находящихся в муниципальной собственности т.д.

Следовательно, можно утверждать, что органы местного самоуправления в результате мониторинга получают недостаточно информации для принятия объективных управленческих решений, что подтверждает и территориальное представительство Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области – Мурманскстат. Проведенный ими анализ потребностей органов местного самоуправления в статистической информации показал, что информационные ресурсы, формируемые в рамках официальных статистических наблюдений, не являются достаточными для удовлетворения запросов органов местного самоуправления, как при формировании круга обследуемых хозяйствующих субъектов, так и по периодичности проводимых статистических наблюдений. Согласно их исследованиям, органы местного самоуправления получают лишь 30% статистической информации, необходимой для принятия ими объективных управленческих решений [5].

Исследование вопроса об организации мониторинга на территории муниципальных образований Мурманской области, показало, что он носит поверхностный характер, и не удовлетворяет потребности органов местного самоуправления. Во-первых, слабой стороной организации мониторинга на территории муниципальных образований Мурманской области является то, что охвачены не все сферы жизнедеятельности муниципального образования [1]. В таблице 1 представлены сферы жизнедеятельности муниципальных образований, наблюдение за которыми предписано органам местного самоуправления для создания благоприятных условий жизни в муниципальном образовании возложенными на них функциями, однако в настоящее время мониторинг многих из них по ряду причин не производится.

Таблица 1

Сферы социально-экономического развития муниципальных образований, наблюдение за которыми осуществляется с помощью организации мониторинга

| Сферы жизнедеятельности муниципальных образований, которые охвачены мониторингом | Сферы жизнедеятельности муниципальных образований, которые мониторингом либо слабо охвачены, либо не охвачены совсем |
|---|---|
| Население и труд;<br>Уровень жизни населения и социальная сфера;<br>Промышленность;<br>Сельское хозяйство;<br>Строительство;<br>Транспорт;<br>Торговля и услуги;<br>Финансы;<br>Инвестиции;<br>Охрана окружающей среды;<br>Характеристика организаций. | Владение и распоряжение муниципальной собственностью;<br>Сфера услуг - обеспеченность населения жильем; коммунальные услуги<br>Дорожное строительство и содержание дорог;<br>Рекреационная сфера - благоустройство и озеленение территории муниципального образования. |

Вопросы, связанные с владением и распоряжением муниципальной собственностью требуют особого внимания, так как она призвана пополнять доходную часть местного бюджета. Тем не менее, в настоящее время мониторингом данная сфера жизнедеятельности муниципальных образований практически не охвачена, отсутствуют данные об объемах и эффективности использования муниципальной собственности. Это приводит к тому, что отсутствует концепция управления муниципальной собственностью, это можно объяснить лишь тем, что органы местного самоуправления не до конца осознали значимость имеющихся в их распоряжении ресурсов, и при планировании доходной части бюджета по-прежнему рассчитывают не на собственные силы, а на дотации из бюджетов других уровней. Кроме того, проводимый в настоящее время мониторинг социально-экономического развития муниципальных образований Мурманской области, практически не охватывает сферу услуг, в части обеспеченности населения жильем. Существенное повышение цен на жилье по всей стране, а также тот факт, что строительство на Севере требует больших затрат, и практически не осуществляется, привело к тому, что в последнее время остро стоит проблема доступности жилья для населения. Однако, при осуществлении мониторинга данной сферы развития муниципальных образований, используется только один показатель - «Ввод нового жилья», который характеризует жилищное строительство в муниципальном образовании. Вместе с тем, отсутствуют показатели, характеризующие обеспеченность населения муниципального образования жильем, показатели, которые могут позволить оценить потенциальные возможности населения в приобретении жилья на первичном и вторичном рынке недвижимости, исходя из доходов семьи.

Суровые природно-климатические условия и сырьевая направленность в развитии муниципальных образований Мурманской области являются [6] специфическими условиями развития и оказывают неблагоприятное воздействие на окружающую среду и негативное влияние на качество дорожных покрытий. Однако в настоящее время на территории муниципальных образований Мурманской области отсутствуют показатели, которые характеризовали бы специфические особенности их развития, более того данные сферы развития муниципальных образований мониторингом практически не охвачены. Так отсутствует информация о проведении работ по озеленению территорий муниципальных образований.

Во-вторых, и это тоже немаловажно, слабым моментом в организации мониторинга является то, что не исследуется вопрос о стартовом социально-экономическом потенциале муниципальных образований. Отсутствие данных о стартовом потенциале не позволяет органам местного самоуправления выбирать наиболее приоритетные направления развития исходя из имеющегося объема ресурсов, определять наиболее проблемные «зоны» в развитии, что не позволяет осуществлять разработку стратегии и программ дальнейшего развития [2]. Отсутствие стратегии и программ развития муниципальных образований Мурманской области существенно снижает возможности их развития. Разработанная программа развития не только ставит определенные

цели, для достижения которых органам местного самоуправления приходится принимать ряд мер, но и требует постоянного контроля за происходящими процессами, чтобы вовремя реагировать на те или иные изменения. Разработанная программа, позволяет органам местного самоуправления сконцентрировать свое внимание на тех сферах жизнедеятельности муниципального образования, изменения в которых прогнозируются, это существенно упрощает работу муниципалитетов в части определения направлений мониторинга. Отсутствие стратегии и программ развития муниципальных образований, не дает возможности органам местного самоуправления выбирать наиболее важные направления мониторинга и не позволяет создавать благоприятные условия для развития муниципальных образований. Кроме того, из-за отсутствия рационально организованного мониторинга на уровне муниципальных образований, реализация стратегических целей региона на уровне муниципалитетов проблематична [2].

В-третьих, еще одним существенным недостатком организации мониторинга муниципальных образований Мурманской области является то, что органы местного самоуправления не используют социальный мониторинг. Огромный опыт работы в сфере организации социального мониторинга и проведения других социологических исследований, а также большая информационная база, накопленная в течение нескольких лет работы «Отделом социологических исследований» расположенным при ИЭП КНЦ РАН должны быть использованы органами местного самоуправления муниципальных образований. Тем не менее, в настоящее время, в услугах сотрудников отдела заинтересованы в первую очередь Администрация Мурманской области и различные фирмы, нуждающиеся в качественной информации. Главным плюсом социального мониторинга является то, что с его помощью появляется возможность осуществления мониторинга качества жизни населения, получение информации при прямом контакте с жителями муниципальных образований, касающейся: доходов, расходов, удовлетворения жизнью в муниципальном образовании, удовлетворение деятельностью органов власти всех уровней и др.

В-четвертых, недостатком является то, что при осуществлении мониторинга муниципальных образований не используется расширенный круг социально-экономических показателей. То, что все социально-экономические процессы на муниципальном уровне проявляются намного быстрее, чем на региональном и государственном, приводит к необходимости использования более широкого круга показателей. Данный факт подтверждает и существующий «Унифицированный перечень социально-экономических показателей», который включает в себя более широкий круг показателей, чем тот, что используется на региональном уровне. В настоящее время муниципалитетам рекомендовано предоставлять данные по Унифицированному перечню показателей региональным органам власти, однако скоро предоставление таких данных будет обязательным, основная цель – формирование единого информационного пространства на территории РФ. Кроме того, очевидно, что данных, получаемых органами местного самоуправления в результате проведе-

ния мониторинга на муниципальном уровне, для анализа протекающих социально-экономических процессов недостаточно. Например, при ближайшем рассмотрении используемых показателей характеризующих уровень жизни населения и сферу услуг, в части обеспеченности населения жильем, мы увидим, что местными органами власти используется такой показатель, как «Ввод нового жилья», который характеризует жилищное строительство в муниципальном образовании. Вместе с тем, отсутствуют показатели, характеризующие обеспеченность населения муниципального образования жильем в расчете на его общую площадь – «Обеспеченность жильем», или показатели, которые давали бы представление о состоянии муниципального жилищного фонда, о необходимых объемах работ по текущему и капитальному ремонту зданий - «Доля ветхого жилищного фонда во всем жилищном фонде», показатели, которые позволяли оценивать потенциальные возможности населения в приобретении жилья на первичном и вторичном рынках, исходя из доходов средней семьи – «Доступность жилья для населения». Следует отметить, что при рассмотрении количества показателей, используемых при мониторинге других сфер жизнедеятельности муниципального образования, сталкиваешься с той же проблемой ограниченного числа показателей.

Применение при организации мониторинга ограниченного количества социально-экономических показателей не позволяет объективно отражать реальную картину происходящего, что дезинформирует органы местного самоуправления и приводит к принятию изначально неэффективных управленческих решений.

Вместе с тем, существует проблема отсутствия разработанных и используемых показателей, которые должны характеризовать специфические особенности развития муниципальных образований, или групп муниципальных образований (суровые природно-климатические условия, сырьевая направленность в развитии, слабо развитая социальная сфера, данные о научном потенциале и т.д.). Например, отсутствуют показатели, которые отражали бы влияние суровых природно-климатических условий на уровень жизни населения муниципальных образований. Проблема заключается в том, что разработка специфических показателей силами самих муниципальных образований маловероятна, а осуществление заказа в Территориальном представительстве федеральных органов государственной статистики по Мурманской области – Мурманскстате или в научном институте (например, ИЭП КНЦ РАН) требует средств. Тем не менее, разработка ряда специфических показателей и использование их при осуществлении мониторинга на территории муниципальных образований является необходимым условием, так как способствует наглядному отражению происходящих процессов и как следствие повышению эффективности принятия управленческих решений. Еще одним доказательством того, что необходима разработка показателей, учитывающих специфические особенности развития муниципальных образований, являются рекомендация со стороны государственных органов статистики, которые призывают местные органы власти принимать меры для разработки дополнительных показателей.

Основная проблема организации полноценного мониторинга на территории муниципальных образований Мурманской области заключается в том, что отсутствуют средства для реорганизации работы в структуре органов местного самоуправления служб, ответственных за проведение мониторинга. Проведение реформ в сфере местного самоуправления увеличило не только возможности органов местного самоуправления, но и их обязанности, объем информации необходимой для принятия объективных управленческих решений увеличился, поэтому службы ответственные за проведение мониторинга просто не в состоянии охватить все стороны жизнедеятельности муниципального образования. Существует возможность организации проведения мониторинга социально-экономических процессов на территории муниципальных образований силами территориальных органов статистики [5], Мурманскстат неоднократно предлагал свою помощь, однако местные органы власти не имеют достаточных ресурсов для заключения подобных договоров.

Существенной помощью для органов местного самоуправления в части не только организации мониторинга социально-экономических процессов протекающих на территории муниципальных образований, но и предоставления прогнозных данных относительно их дальнейшего развития должна стать автоматизированная система поддержки принятия управленческих решений. Данная система, разработанная компанией ЗАО «Прогноз» и внедренная на территории некоторых субъектов РФ, в 2006 году была приобретена Администрацией Мурманской области. Тем не менее, введение ее в эксплуатацию планируется произвести в несколько этапов, что займет несколько лет.

Таким образом, проведенные исследования об организации мониторинга на территории муниципальных образований Мурманской области свидетельствуют о том, что при проведении мониторинга отсутствует какая-либо системность, он носит спонтанный, поверхностный характер и не удовлетворяет потребностям органов местного самоуправления в объективной и своевременной информации.

**Библиографический список**


1. Города и районы Мурманской области / Федеральная служба государственной статистики / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области / Мурманск, 2006. – 165 с.
2. Ильина В.А., Якуничева А.С. Стратегия управления муниципальными образованиями. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2000.-15 с.
3. Когут А.Е., Рохчин В.Е. Информационные основы регионального социально-экономического мониторинга. – СПб.: ИСЭП РАН, 1995. -143 с.
4. Шиян Г.Н. «Российская региональная статистика: проблемы и причины их существования» // Север и рынок, Апатиты, 2004, №3, - 214с.

5. Федеральная служба государственной статистики. Территориальное представительство Федеральных органов государственной статистики по Мурманской области – Мурманскстат. [электронный ресурс] – режим доступа: http://www.stat.murmansk.ru
6. Экономическая география России: Учебник. – Изд. перераб. И доп. / Под общей ред. Акад. В.И. Видяпина, д-ра экон. наук, проф. М.В. Степанова. – М.: ИНФРА-М: Российская экономическая академия, 2006. – 568 с.