

УДК 332.05

ОЦЕНКА УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОРОДАХ-МИЛЛИОННИКАХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ С ПОМОЩЬЮ МЕТОДА РАНЖИРОВАНИЯ

И.С. Глебова

Аннотация

В условиях усиления конкуренции между городами возрастает роль органов муниципальной власти в управлении социально-экономическим развитием. В статье предлагается методика оценки процесса управления в городах-миллионниках современной России с использованием метода ранжирования по выделенным автором критериям.

Ключевые слова: городское управление, методика оценки процесса управления городом, критерии оценки процесса управления городом.

В настоящее время существуют различные методики оценки социально-экономического развития городов при анализе их конкурентоспособности. Среди них можно выделить методики с использованием экспертных оценок, методики, опирающиеся на опрос граждан, методики, основанные на прогнозировании и моделировании, а также методики расчёта рейтинговых показателей. Ранжирование в последнее время становится популярным методом, используемым в работе органов государственной и муниципальной власти при определении места, занимаемого городом по отношению к городам-конкурентам, или при выявлении слабых сторон социально-экономического развития территории. Большим спросом пользуются различные методы оценивания, направленные на измерение социального эффекта федеральных, региональных и муниципальных программ.

В условиях возрастающего интереса к вопросам эффективности городского управления всё более актуальной становится проблема оценки не только социально-экономического развития территории, но и самого управленческого процесса. Процесс управления городом можно определить как деятельность городской администрации по обеспечению стабильного развития города, увеличению его ресурсного потенциала и поступлений в городской бюджет. При этом управление развитием территории направлено на постепенное улучшение социально-экономических, экологических показателей города, что, в свою очередь, отражается на повышении его конкурентоспособности.

Особенно актуальными являются вопросы управления земельным фондом – суммарной площадью земель в пределах города, тем более что границы городов имеют свойство расширяться. В качестве примера можно привести Казань. С 1 октября 1998 г. по 19 января 1999 г. были изданы 7 постановлений Кабинета Министров РТ, Главы администрации г. Казани, Государственного Совета РТ

и Казанского совета народных депутатов о включении в состав территории города новых земель (населённых пунктов Высокогорского, Лаишевского и Пестречинского районов). Городская земля – это объект недвижимости, который становится товаром, обладающим собственными признаками и функциональностью. Использование городских земель должно проводиться с учётом комплексной экономической оценки, которая позволяет более эффективно использовать территориальные ресурсы.

Привлекательным для жизнедеятельности считается город, сочетающий в себе развитое полифункциональное городское хозяйство, устойчивое социально-экономическое развитие, эффективное управление, проявляющееся в гибкости, адаптивности к происходящим изменениям, а также развитые формы местного самоуправления.

Проведем сравнительный анализ управленческого процесса в городах-миллионниках. По данным последней переписи населения 2010 г., в Российской Федерации насчитывается 12 городов с численностью населения более миллиона человек (ГР): Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск¹, Екатеринбург², Нижний Новгород³, Самара⁴, Омск⁵, Казань⁶, Челябинск⁷, Ростов-на-Дону⁸, Уфа⁹ и Волгоград¹⁰. В проведённом нами исследовании данные по Москве и Санкт-Петербургу в связи с их особым статусом городов федерального значения, а также с особенностями их экономического развития не рассматривались. Оставшиеся 10 городов-миллионников являются основными экономическими и социально-культурными центрами субъектов РФ, способствующими развитию соответствующих регионов. Однако и в этих городах имеются проблемы, связанные с качеством жизни населения, с инновационным и инвестиционным развитием, с активизацией деятельности хозяйствующих субъектов. Проведём с помощью метода ранжирования анализ результатов управленческой деятельности в каждом городе-миллионнике по следующим направлениям:

- 1) стратегическое планирование;
- 2) реализация в городах жилищной политики;
- 3) наличие взаимодействия власти и местного сообщества;
- 4) информационная обеспеченность управленческой деятельности;
- 5) расходы местного бюджета на социальные нужды города.

Для объективности оценки выберем критерии для каждого блока управленческого процесса по выделенным направлениям.

Первое направление – стратегическое планирование, которое становится неотъемлемым элементом городского управления. Оно включает в себя анализ происходящих в экономике города изменений, определение единой согласованной

¹ Официальный сайт города: <http://novo-sibirsk.ru>.

² Официальный портал города: <http://www.ekburg.ru>.

³ Официальный сайт администрации: <http://www.admgor.nnov.ru>.

⁴ Официальный сайт администрации городского округа: <http://city.samara.ru>.

⁵ Официальный портал администрации города: <http://admomsk.ru>.

⁶ Официальный портал мэрии Казани: <http://www.kzn.ru>.

⁷ Официальный сайт администрации города: <http://cheladmin.ru>.

⁸ Официальный портал городской думы и администрации города: <http://www.rostov-gorod.ru>.

⁹ Официальный сайт городского округа: <http://www.ufacity.info>.

¹⁰ Официальный информационно-справочный портал города: <http://www.volgadmin.ru>.

и продуманной политики со стороны органов власти и бизнес-структур, разработку основных направлений социально-экономического развития города, разработку оптимального сценария поведения действующих субъектов местного сообщества и органов власти, а также формирование концепции их совместной деятельности, позволяющей повысить целенаправленность и скоординированность их действий. В качестве критерия оценки по данному направлению было выбрано наличие разработанных в городах долгосрочных программ развития до 2020 или 2025 г., среднесрочных программ развития до 2015 г. и программ развития города до 2010 г. Для определения рейтинга города выставлялись баллы с учётом актуальности и своевременности разработанных программ.

Второе направление оценки управленческой деятельности – это активность и эффективность реализации жилищной политики в городах-миллионниках. Формирование и реализация государственной политики, направленной на решение жилищной проблемы, в настоящее время определяется федеральной целевой программой «Жилище 2011–2015 гг.» (ФЦП). Программа устанавливает основные количественные приоритеты: сокращение времени ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущим гражданам с 15–20 лет до 5–7 лет, а также обеспечение уровня доступности приобретения жилья, при котором средняя стоимость стандартной квартиры размером 54 кв. м будет равна среднему совокупному денежному доходу семьи из трёх человек за 3 года. В настоящее время Программа включает следующие подпрограммы: «Обеспечение жильём молодых семей», «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», «Переселение граждан РФ из ветхого и аварийного фонда», «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством», «Мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан», «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации».

Для оценки управленческой деятельности в жилищной сфере были выделены следующие критерии анализа:

- наличие и степень реализации программ социального ипотечного кредитования (в качестве рассматриваемой выступает программа «Молодая семья»);
- наличие и степень реализации программ по переселению жителей из ветхого жилья в новое;
- обеспечение субсидиями на приобретение жилья работников бюджетной сферы и военных;
- наличие жилых и торговых площадей в городах-миллионниках (площадь функционирующих и строящихся торговых центров в тыс. кв. м, а также ввод в действие общей площади жилых домов за счёт всех источников финансирования).

Третье направление при оценке городского управления – это выстраивание эффективных механизмов взаимодействия власти и общества, обеспечивающих учёт интересов различных социальных групп при реализации социально-экономической политики города.

В данном случае необходимо принимать во внимание численность некоммерческих организаций различной направленности, которые активно участвуют в общественной, экономической и политической жизни города, выражают свою гражданскую позицию через местные средства массовой информации и оказывают

воздействие на общественное мнение города. В качестве критериев оценки активности гражданских инициатив были взяты:

– количество НКО, представленных на официальных сайтах городов (включая общественные организации, профсоюзы, творческие объединения, благотворительные фонды);

– наличие и проведение публичных слушаний по отдельным вопросам как индикатор степени взаимодействия власти и общества.

В качестве четвёртого направления для оценивания городского управления была выбрана информационная обеспеченность управленческой деятельности.

Роль средств массовых информационных в последнее время становится всё более важной для развития территории, так как СМИ оказывают большое влияние на формирование имиджа и репутации города. Местные каналы СМИ освещают проблемы социально-экономического развития муниципальных образований, отражают интересы общественных групп. Для оценки информационного обеспечения управленческой деятельности городов-миллионников были выделены следующие критерии: количество каналов местного телевидения, количество местных радиостанций, количество печатных СМИ, наличие информационных электронных ресурсов, наличие официального сайта города и его англоязычной версии, регулярность обновления сайта администрации города, наличие обратной связи с гражданами (интернет-приёмная), наличие ссылок на значимые сайты города, посещаемость сайта (за день), наличие форумов и регистрационных услуг, наличие информации по городскому бюджету, наличие отчёта главы города и информации о структуре власти города.

Ещё одним важным показателем управленческой деятельности городской администрации являются расходы на социально-экономические нужды города из местных бюджетов, так как от них зависит процветание города, его привлекательность для жизни населения, а также уровень развитости городской инфраструктуры и социально-культурной сферы. При анализе учитывались расходы на здравоохранение, физическую культуру и спорт, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное хозяйство, социальную политику, охрану окружающей среды, транспорт, благоустройство, культуру, кинематографию и средства массовой информации. Для получения более объективной картины все расходы городов были взяты за один год. Использовались показатели расходов бюджета на душу населения (руб./д.н.), так как рассматриваемые города-миллионники отличаются площадью территорий и численностью населения. Городу, имеющему максимальный показатель, присваивался вес, равный 1, остальным – процент относительно наибольшего значения.

Приведём полученные в результате анализа данные.

1. В ходе проведённого контент-анализа было выявлено, что 5 из 10 городов-миллионников (Волгоград, Екатеринбург, Новосибирск, Ростов-на-Дону, Самара) уже приняли стратегию долгосрочного развития до 2025 г. Екатеринбург, Казань, Уфа имеют среднесрочные программы развития до 2015 г. В Омске и Челябинске существовали программы развития до 2010 г. Екатеринбург, Казань, Омск и Челябинск в 2008 г. на момент объявления стратегии развития РФ до 2020 г. (КДР) уже имели опыт как разработки, так и реализации стратегий развития. Однако лидером по данному направлению является Екатеринбург, который

осуществляет целенаправленную, продуманную и своевременную деятельность по обновлению планов долгосрочного развития. Напротив, наиболее неблагоприятной является ситуация в Нижнем Новгороде, где до сих пор не принята стратегия социально-экономического развития, разработка стратегии до 2020 г. была приостановлена в 2010 г., а сейчас началась разработка стратегии до 2030 г.

2. Анализ степени реализации жилищных программ в городах-миллионниках позволил дать количественную оценку проводимой жилищной политики и сделать следующие выводы.

По данным официальных сайтов городов, по количеству семей, получивших социальные выплаты по программе обеспечения жильем молодых семей на 2008–2010 гг., лидирует Казань (240 семей), за ней следует Нижний Новгород (173 семьи), показатели остальных городов намного ниже показателей лидеров. Даже в идущем на третьем месте Ростове-на-Дону в 2009 г. социальные выплаты получили 80 семей. В Омске и Челябинске показатели самые низкие – 7 и 6 семей соответственно.

Что же касается статистических данных по каждому городу, можно судить только о выполнении программы за 2009 г. Отсутствие плановых показателей не позволяет сравнить их с реальными результатами, что исключает возможность определения эффективности проведения программы «Молодая семья» за 2008–2010 гг.

Так как наличие программы «Ветхое жильё» является неотъемлемым элементом жилищной политики каждого города, для оценки её реализации был взят количественный показатель семей, переселённых в новое жильё за определённый период времени. На первом месте по данному критерию оказался Нижний Новгород (490 семей), за ним следует Казань (387 семей), затем Екатеринбург (362 семьи). Последние места занимают Самара и Ростов-на-Дону (106 и 88 семей соответственно).

При оценке площадей функционирующих и строящихся торговых объектов, а также ввода жилых помещений наилучший показатель получил Екатеринбург (2.36 балла из 3 возможных). Далее следуют Уфа (1.99), Новосибирск (1.97), Челябинск (1.84), Нижний Новгород (1.82), Ростов (1.76), Самара (1.66), Омск (1.45), Казань (1.42), Волгоград (1.41).

Все эти города обладают примерно равными показателями жилых и торговых площадей, однако наихудшие условия предлагают Омск, Казань и Волгоград. Так, в Казани количество строящихся торговых площадей является недостаточным. Омск и Волгоград, значительно отставая от других городов по вводу жилых помещений и функционирующих торговых площадей, имеют неплохие показатели по строящимся объектам. Таким образом, в перспективе они могут занять в рейтинге более высокие места.

3. Представим данные, полученные в ходе анализа гражданской активности в городах-миллионниках, в табл. 1. Из неё видно, что лидером является Новосибирск, занимающий одну из самых высоких позиций по количеству творческих объединений (0.95) и благотворительных фондов (0.87), а также общественных организаций и профсоюзов (средние значения – 0.50 и 0.53 соответственно). Его лидерство в рейтинге отражает суммарный балл – 2.98. Далее следуют Екатеринбург (2.90) и Челябинск (2.87) со значительным количеством общественных

Табл. 1

Оценка активности гражданского общества в городах-миллионниках

Города	Вес				Итого
	ОО	П	ТО	БФ	
Волгоград	0.23	0.53	0.22	0.74	1.72
Екатеринбург	0.84	0.95	0.59	0.52	2.90
Казань	0.30	0.47	0.37	0.95	2.09
Н. Новгород	0.44	0.51	0.81	0.87	2.63
Новосибирск	0.50	0.53	0.95	1	2.98
Омск	0.34	0.63	1	0.57	2.54
Ростов-на-Дону	0.61	0.81	0.37	0.70	2.49
Самара	0.26	0.51	0.22	0.43	1.42
Уфа	0.37	0.65	0.33	0.65	2.00
Челябинск	1	1	0.44	0.43	2.87

Примечание: ОО – общественные организации, П – профсоюзы, ТО – творческие объединения, БФ – благотворительные фонды.

организаций и профсоюзов, но низкой численностью творческих объединений и благотворительных фондов. Причём по весам первых двух групп Челябинск опережает Екатеринбург и занимает первое место, но по итоговой сумме весов Екатеринбург оказывается на втором месте, а Челябинск – на третьем.

Занявшие с четвертого по девятое места города-миллионники имеют неравномерные показатели по разным группам, дающие в сумме средние значения. Например, Нижний Новгород по группам творческих объединений и благотворительных фондов имеет высокие веса, а по общественным организациям и профсоюзам средние – 0.44 и 0.51 соответственно. Последнее место по данному направлению занимает Самара. Этот город имеет один из самых низких показателей по каждой из оцениваемых групп, следовательно, гражданская активность в Самаре находится на низком уровне.

4. Оценка информационной обеспеченности города проводилась с учётом количественной и качественной оценки. К первой была отнесена обеспеченность городов средствами массовой информации, а вторая включала анализ официальных сайтов городов.

Как показывает проведённый анализ, первое место в рейтинге по количеству местных СМИ (информационных электронных ресурсов и местных телеканалов) занимает Екатеринбург (3.48 балла). Второе место – у Волгограда (3.17), за ним следует Ростов-на-Дону (3.16). На последнем месте находится Омск (1.8).

Анализ официальных сайтов городов по 11 выбранным параметрам показал, что на первом месте оказалась Уфа (0.89 балла), так как сайт данного города удовлетворяет практически всем выдвинутым критериям. Второе место у Нижнего Новгорода (0.83 балла). Седьмое место в рейтинге поделили между собой Омск и Волгоград (0.64 балла). На последнем месте оказался город Челябинск, сайт которого неудовлетворительно отражает информацию о городе.

Общий рейтинг информационной обеспеченности городов представлен в табл. 2.

5. Анализ показателей расходов бюджета городов-миллионников по выделенным выше сферам позволил составить следующий рейтинг. Первое место в нём занимает Новосибирск (4.84), второе – Челябинск (4.49), третье – Нижний

Табл. 2

Рейтинг городов-миллионников по оценке управленческой деятельности

Город	РБ	СП	ИОУД	ЖП	ВВБО	ПНГ	ОКБ	М
Волгоград	3.19	1	3.81	3.75	2.72	1.41	15.88	7
Екатеринбург	3.03	1.6	4.21	3.86	3.9	2.36	18.96	2
Казань	3.77	0.6	3.61	4.79	3.09	1.42	17.28	6
Н. Новгород	4.26	0	3.09	4.72	3.63	1.82	17.52	5
Новосибирск	4.84	1	3.79	3.85	3.98	1.97	19.43	1
Омск	2.41	0.4	2.44	3.33	3.54	1.45	13.56	10
Ростов-на-Дону	4.2	1	3.92	3.51	3.49	1.76	17.88	3
Самара	3.29	1	2.86	3.37	2.42	1.66	14.60	9
Уфа	2.98	0.6	3.52	3.43	3	1.99	15.52	8
Челябинск	4.49	0.4	3.46	3.5	3.87	1.84	17.56	4

Примечание: РБ – расходы бюджета, СП – стратегическое планирование, ИОУД – информационное обеспечение управленческой деятельности, ЖП – жилищная политика, ВВБО – взаимодействие власти, бизнеса и общества, ПНГ – показатели по недвижимости города, ОКБ – общее количество баллов, М – место в рейтинге.

Новгород (4.26), четвертое место у Ростова-на-Дону (4.20), пятое место получила Казань (3.77), шестое – Самара (3.29), седьмое – Волгоград (3.19), восьмое – Екатеринбург (3.03), девятое – Уфа (2.98), на последнем месте – Омск (2.41).

Следует отметить, что при максимальном весе в 10 баллов, который мог быть присвоен городу, занимающему первое место по каждой из статей, баллы городов-миллионников в среднем не превышают 5. Это связано с тем, что показатели расходов по сферам значительно отличаются.

Лидером рейтинга является Новосибирск (4.84 балла), который демонстрирует достаточно высокие показатели по всем предложенным статьям расходов бюджета, за исключением расходов на охрану окружающей среды, где в расчёте расходов на душу населения Новосибирску присваивается вес, равный только 0.01. Что касается расходов на транспорт, этот город значительно уступает лидеру – Нижнему Новгороду, Новосибирск получил лишь 0.14 балла.

Второе место занимает Челябинск, уступающий Новосибирску 0.35 балла. Показатели этого города по каждой из статей отличаются. Так, например, по расходам на социальную политику в расчёте на душу населения Челябинску присваивается максимальный балл, равный 1, по расходам на благоустройство – 0.95, по расходам на транспорт и на дорожное хозяйство – 0.07 и 0.08 соответственно. По остальным статьям показатели средние.

Третье и четвертое места в рейтинге принадлежат Нижнему Новгороду (4.26) и Ростову-на-Дону (4.20). В этих городах также различны веса по статьям, отмечены как высокие показатели (1), так и самые низкие (0.1 и 0.03).

Последние места занимают Уфа и Омск, однако если у Уфы многие баллы близки к среднему значению 0.5, у Омска даже при имеющемся максимальном показателе расходов на здравоохранение, физическую культуру и спорт, по 4 статьям баллы приближаются к нулю. Это означает, что по сравнению с другими городами-миллионниками недостаточно финансируются указанные направления, что тормозит социально-экономическое развитие и отрицательно отражается на привлекательности жизни в городе.

Подведем общие итоги проведённой оценки управленческой деятельности по всем направлениям и представим их в табл. 2.

Результаты анализа показывают, что наилучшая обстановка в управленческой сфере наблюдается в Новосибирске (19.43), где проводится успешная политика по расходованию местного бюджета, своевременно осуществляется стратегическое планирование, на данный момент уже сформирована система взаимодействия власти и общества, высоки показатели реализации жилищной политики.

Второе место благодаря детальной разработанности стратегического плана города, качественному информационному обеспечению управленческой деятельности и наличию значительных жилых и торговых площадей занимает Екатеринбург.

Далее, занимая места с 3 по 6 соответственно, следуют Ростов-на-Дону (17.88), Челябинск (17.56), Нижний Новгород (17.52), Казань (17.28), имеющие неплохие показатели, однако по общей сумме они уступают городам-лидерам. Необходимо отметить, что Казань показывает лучший результат по жилищной политике.

Следом расположились Волгоград (15.87) и Уфа (15.52), которые заметно отстают по отдельным показателям от лидирующих городов, но имеют довольно высокие оценки в целом.

Худшие показатели управленческой деятельности демонстрируют Самара (14.60) и Омск (13.56). В Самаре взаимодействие власти и общества, а также информационное обеспечение управленческой деятельности власти заслужили низкую оценку. Омск заметно уступает другим городам в плане расходов городского бюджета.

Анализ особенностей городского управления в городах-миллионниках выявил ряд проблем. Выделим их для каждого города в отдельности и дадим рекомендации по совершенствованию управленческой деятельности. Так, в Новосибирске крайне низок уровень расходов на транспорт (0.14) и охрану окружающей среды (0.01). Увеличение расходов по данным статьям будет способствовать привлекательности города, сделает его более комфортным для жизни. Для повышения гражданской активности населения представляется необходимым создание форума на сайте города и обеспечение жителей возможностью пользоваться электронными регистрационными услугами.

Властям Екатеринбурга можно порекомендовать увеличить субсидии молодым семьям для приобретения жилья и расходы на социальную политику, транспорт и дорожное хозяйство.

В Волгограде необходимо совершенствовать политику в жилищной сфере путём увеличения расходов на социальное обеспечение и субсидий молодым семьям на приобретение жилья, повысить расходы на охрану окружающей среды. В городе необходимо создать условия, благоприятные для развития различных форм взаимодействия власти и общества.

В Казани следовало бы увеличить количество строящихся торговых площадей, иначе в долгосрочной перспективе может возникнуть их дефицит.

В Нижнем Новгороде следует принять программу долгосрочного развития, а также активизировать процесс привлечения общественности к решению городских проблем, сделать городской сайт более популярным.

Администрации Омска следует разработать и принять долгосрочную стратегию развития города, повысить субсидии молодым семьям для приобретения

жилья, активизировать реализацию программы «Ветхое жильё», стимулировать развитие СМИ, сделать официальный городской сайт более информативным.

Ростову-на-Дону также следует повысить эффективность реализации программы «Ветхое жильё».

В Самаре необходимо увеличить субсидии молодым семьям для приобретения жилья, обновить официальный сайт города (создать форум для горожан, ввести отчёт о бюджете города, установить регистрационные услуги для удобства горожан, а также предусмотреть англоязычную версию сайта).

В Уфе крайне низок уровень финансирования транспорта, дорожного хозяйства, благоустройства города, охраны окружающей среды. Городу необходимо искать источники пополнения бюджетных средств. Кроме того, следует активизировать реализацию программ «Молодая семья» и «Ветхое жильё».

Органам управления Челябинска необходимо разработать и принять долгосрочную стратегию развития города, совершенствовать политику в жилищной сфере путём увеличения расходов на социальное обеспечение и субсидий молодым семьям на приобретение жилья, а также расходов на дорожное хозяйство.

Все предложенные меры будут способствовать повышению эффективности управленческой деятельности в городах-миллионниках.

Summary

I.S. Glebova. Evaluation of Management Activity in Modern Russian Cities with Population Exceeding One Million by Ranking Method.

The increasing competition between big cities intensifies the role of municipal authorities in social and economic development administration. We propose a method of assessment of administrative process in modern Russian “millionaire cities” using the method of ranking by selected criteria.

Key words: city administration, method of assessment of urban management, criteria for assessment of urban management.

Источники

ГР – Города России. Население городов России. – URL: <http://sungeo.ru/rossiya/goroda-rossii>. свободный.

ФЦП – Федеральные целевые программы России. – URL: <http://fcp.economy.gov.ru>. свободный.

КДР – Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. – URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf>. свободный.

Поступила в редакцию
16.05.12

Глебова Ирина Станиславовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: gle-irina@yandex.ru