

СОЦИОЛОГИЯ И ЖИЗНЬ

Стратегия социально-экономического развития как фактор эффективности управления современным городом

А. В. ДОСКАЛЬЧУК

(Филиал Иркутского государственного университета в г. Братске)*

Анализируются актуальные проблемы, определяются пути оптимизации и совершенствования теории и практики муниципального управления, обосновываются инновационные управленческие подходы, методы и технологии по проектированию и реализации стратегических муниципальных программ особой социальной значимости (на примере города Братска).

Ключевые слова: эффективность муниципального управления; социальное проектирование; концепция социально-экономического развития муниципалитетов.

The Strategy of Social and Economical Development as a Factor of Efficiency of Modern Town Management

A. V. DOSKALCHUK

(IRKUTSK STATE UNIVERSITY, BRATSK BRANCH OFFICE)

Abstract: The author analyses actual problems, appoints the ways of optimization and improvement of the municipal management theory and practice, substantiates innovational management approaches, methods and techniques of projection and realization of particular important strategic municipal programs (by the example of the town of Bratsk).

Keywords: efficiency of municipal management, social projection, conception of social and economical development of municipalities.

Формируемая в современной России модель организации деятельности местных сообществ, безусловно, должна отвечать демократическим ожиданиям граждан — прежде всего в части реального обеспечения комфортных, качественных и безопасных

условий жизнедеятельности для каждого россиянина вне зависимости от места его проживания. И эта задача требует системного, стратегического подхода к своему решению, опирающегося на широкое использование программно-целевых методов управле-

* Доскальчук Александр Владимирович — первый заместитель мэра, руководитель аппарата Администрации города Братска, доцент филиала Иркутского государственного университета в Братске. Тел./факс: (3953) 34-90-22. Тел.: (3953) 34-90-20. Эл. адрес: doskalchuk@bratsk-city.ru

ния. Такой подход позволит наиболее полно учесть, совместить, а следовательно, оптимально интегрировав все элементы процесса реформирования, аккумулировать необходимые ресурсы управления муниципалитета — финансово-экономические, организационные, интеллектуальные, кадровые и другие (Воробьев, Доскальчук, 2007).

Высокую степень востребованности комплексного подхода к современной модели социального проектирования в контексте стратегии реформирования и дальнейшего развития института местного самоуправления сегодня разделяет большинство ведущих экспертов — как теоретиков, так и практиков муниципального строительства современной России. Они подчеркивают: поскольку местное самоуправление является тем первичным звеном системы публичной власти, которое наиболее приближено к населению, то от эффективности его работы в конечном счете зависит результативность деятельности всей системы государственной власти в стране в целом. Со вступлением в действие новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ-131, 2003) государство открыло перед всеми местными сообществами реальную перспективу развития, поскольку современное муниципальное законодательство достаточно предметно определило перечень вопросов местного значения, уточнив при этом реальные границы сферы компетенции — органов как государственной, так и муниципальной власти (Серебренников, 2007: 140–141).

Закрепившийся вектор развития современной России, а также наблюдаемые тенденции и реалии углубляющейся муниципальной реформы со всей очевидностью указывают на то, что основной миссией деятельности органов местного самоуправления является нацеленность муниципалитетов на приоритетное решение вопросов, связанных с созданием качественной, комфортной и безопасной среды проживания местных сообществ граждан. Вместе с тем успешная реализация

органами местного самоуправления своих полномочий зависит от того, насколько эффективно они будут использовать имеющиеся и передаваемые в их распоряжение ресурсы. С этой целью органы местного самоуправления — в рамках избранных ими стратегических приоритетов — призваны обеспечить комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора, и в первую очередь совершенствование социальной сферы муниципальных отношений.

Для решения приоритетных задач и стратегических направлений социально-экономического развития муниципальных образований необходимо формирование и исполнение соответствующих муниципальных планов и программ. На их основе должны осуществляться расходы из местных бюджетов и в целом вся экономическая деятельность местных органов власти. Поэтому разработка комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований и их эффективная реализация являются важнейшим условием устойчивого развития муниципальных образований.

В этой связи представляется целесообразным проанализировать складывающийся опыт позитивной практики комплексного проектирования социально-экономического развития современного российского города, например Братска. Этот город, отнесенный по статистическим критериям к категории средних индустриальных городов России, вполне отражает, по нашему мнению, наиболее характерные черты и тенденции развития городских муниципальных сообществ страны. Но прежде дадим краткую статистическую информацию, выделив наиболее значимые социально-экономические и демографические характеристики, объективно отражающие текущее состояние и современные тенденции развития города (информация из текущего делопроизводства мэрии г. Братска).

Итак, Братск с населением в 255 тыс. чел. является относительно молодым городом: средний возраст жителей Братска — 37 лет. На его долю в Российской Федерации прихо-

дится свыше 14% выпуска электроэнергии, вырабатываемой гидроэлектростанциями страны, 26% первичного алюминия, 21% целлюлозы. Следует подчеркнуть, продукция братских предприятий высоко востребована современным рынком и экспортируется во многие страны мира.

Потенциал города в значительной мере обеспечивается устойчивой работой крупных предприятий промышленного производства, а также субъектов среднего и малого бизнеса. Город имеет развитую сеть инфраструктуры, которая обеспечивает население широким спектром и социально значимых услуг.

Инвестиционный климат в Братске относительно благоприятный. Объем капитальных вложений в 2007 г. составил 5,1 млрд руб., увеличившись по сравнению с 2005 г. в 3,4 раза. В первом полугодии 2008 г. объем инвестиций составил 3,1 млрд руб.

За период последних трех лет наметились позитивные тенденции по ряду социально значимых показателей: повышение уровня рождаемости — на 9,4%; снижение смертности — на 14%; безработицы — на 42%; рост денежных доходов населения — более чем в 1,5 раза. Среднедушевые денежные доходы населения Братска в первом полугодии 2008 г. составили 9496 руб. в месяц, среднемесячная заработная плата — 15 909 руб., продолжая свой поступательный рост.

В марте 2006 г. на заседании Совета межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ «Сибирское соглашение» было принято коллегиальное решение по разработке и последующему утверждению важнейшего концептуального документа стратегического характера — Положения «Об основных принципах комплексного планирования социально-экономического развития субъектов РФ, муниципальных районов, городских округов и сельских поселений». Текст документа был согласован всеми участниками — членами региональной ассоциации. Значение модельного документа (для региональных властей и местных сообществ территорий Восточной

Сибири) состоит в том, что он предложил членам Ассоциации сибирских городов модельную концепцию и методологию, а также методику и инструментарий разработки долгосрочных комплексных программ социально-экономического развития краев, областей и городов Сибирского федерального округа.

Летом 2006 г. муниципальные власти Братска приступили к подготовке своей стратегической программы. Следует отметить, что к процессу разработки стратегических документов по развитию нашего муниципального образования были привлечены не только специалисты администрации города, но и широкий круг представителей городской общественности — научной, предпринимательской, профсоюзной, ветеранской и др.

Процесс разработки Комплексной программы был разбит на три этапа: организационно-подготовительный; прогнозно-аналитический и плановый. Важно отметить, что каждый из отмеченных этапов имел свое принципиальное значение как для выработки стратегии развития города, так и для будущей ее успешной реализации в целом. В результате совместной работы муниципальной власти и всего городского сообщества была разработана и принята в декабре 2006 г. «Концепция социально-экономического развития города на 2008–2017 годы», в которой определен основной приоритет развития города на ближайшее десятилетие — дальнейшее развитие качественной среды жизнеобеспечения как совокупности благоприятных условий для жизни населения и деятельности хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования. Свое видение дальнейшего вектора развития города высказали городские бизнес-сообщества, представители высших и средних учебных заведений, депутаты городской Думы, общественные организации, а также большая часть социально активных жителей города. Результатом такой коллективной и согласованной работы союза власти, бизнеса и общественности стало принятие пред-

ставительным органом городской власти указанного стратегического документа (Комплексная программа социально-экономического развития города Братск на 2008–2017 годы, 2007). В итоге можно сказать, что впервые за всю свою пятидесятилетнюю историю город не просто сформулировал для себя приоритеты жизнедеятельности, а получил продуманную долгосрочную программу стратегии своего развития, согласованную по основным стратегическим перспективам и увязанную по срокам и имеющимся ресурсам.

По сути, принятая программа — это целый комплекс (автономных по форме, но гармонично взаимосвязанных по целям и содержанию) стратегических документов, включающий в себя «Концепцию социально-экономического развития», опирающуюся в качестве механизмов и инструментария своей реализации на пакет из трех последовательно взаимосвязанных между собой планов: долгосрочного, среднесрочного и годового. Кратко охарактеризуем каждый из них.

Долгосрочный план, рассчитанный на 2008–2017 гг., является планом основных согласованных шагов органов муниципального самоуправления, бизнес-сообществ и гражданских институтов местного социума, нацеленным на достижение намеченных Концепцией стратегических целей развития города на долгосрочную перспективу.

Среднесрочный план (2008–2012 гг.), разработанный на основе долгосрочного, отражает базовые функции и определяет основные приоритеты, методы и технологии эффективного управления социально-экономическим развитием города. По своей направленности и содержанию среднесрочный план конкретизирует стратегические цели и задачи Концепции путем разработки системы программно-целевых мероприятий, прогнозируемых объемов и источников финансирования, а также определяет (закрепляет) систему базовых показателей — индикаторов как основы для поэтапного мониторинга (на весь планируемый период: с 2008 по 2017 г. — по годам).

Годовые (или краткосрочные) планы являются инструментом реализации более долгосрочных стратегических целей, а также основой бюджетного планирования. Такой план представляет собой систему индикативных показателей развития города на очередной финансовый год.

Согласно принятой Концепции основным приоритетом развития города на ближайшее десятилетие определена амбициозная, но вполне реалистичная для власти задача — существенное улучшение качества жизни населения и создание благоприятных условий для деятельности хозяйствующих субъектов на территории городского муниципального округа (Концепция социально-экономического развития города Братска на 2008–2017 годы, 2006: 4).

С целью реализации выбранных приоритетов в Комплексной программе, принятой на основе Концепции, определены стратегические цели, позволяющие обеспечить устойчивое социальное и экономическое развитие муниципального образования города. К ним разработчики программы отнесли приоритетное решение комплекса трех взаимосвязанных стратегических задач:

1. Повышение качества жизни и безопасности жизнедеятельности населения. Достижение результатов в этой сфере предполагает развитие демографической политики, уровня жизни и занятости населения, экологии, здравоохранения, образования, культуры, спорта, общественной безопасности и др.

2. Развитие экономического потенциала города, что предполагает создание благоприятного социально-экономического и правового климата для хозяйствующих субъектов, рост малого и среднего бизнеса, привлечение инвестиций в экономику города.

3. Совершенствование системы управления муниципальным образованием, ориентированной на развитие и совершенствование деятельности органов местного самоуправления, реформирование муниципальных финансов, эффективное управление городской муниципальной собственностью.

Как уже отмечалось, все три стратегические цели тесно взаимосвязаны между собой. Ясно, что одного желания руководства города недостаточно для того, чтобы решить поставленные задачи. Необходимо задействовать весь имеющийся у города финансово-экономический, кадровый и интеллектуальный потенциал, в связи с чем в Комплексной программе были обозначены так называемые точки экономического роста.

С начала 2008 г. Комплексная программа стала приоритетным для исполнения нормативным документом в мэрии г. Братска. Руководители всех структурных подразделений администрации города строят свою работу в соответствии с принятыми планами социально-экономического развития. Отныне любая муниципальная либо ведомственная целевая программа принимается только в том случае, если она направлена на достижение стратегических целей и приоритетов, закрепленных Концепцией. Уже в ближайшей перспективе весь городской бюджет будет структурно состоять из таких целевых программ, отражающих все без исключения приоритетные направления действующей Комплексной программы стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Решение стратегических задач в рамках реализации планов социально-экономического развития осуществляется, как правило, с опорой на программно-целевые методы управления, в том числе путем разработки и эффективной реализации целевых ведомственных, проблемных и инвестиционных программ. Например, уже сейчас в Братске успешно действуют 33 муниципальные и ведомственные целевые программы, в рамках которых осуществляется исполнение до 70% расходной части городского бюджета.

Выделим еще один важный момент. Программно-целевой подход к системе работы муниципальной власти по управлению городом позволяет наиболее полно решить задачу преемственности власти. В случае смены руководства города (либо отдельных руководителей того или иного структурного под-

разделения городской администрации) преемник (назначенный или избранный) будет способен оперативно, профессионально и достаточно компетентно принимать управленческие решения, направленные на эффективную реализацию долгосрочных целей и приоритетных задач развития территории муниципального образования.

Однако это не значит, что Комплексная программа не допускает возможности внесения коррективов. Обоснованные коррективы могут быть при необходимости внесены как в краткосрочные, так и в среднесрочные планы. С другой стороны, наличие выверенных вариативных критериев (индикаторов) для проверки и оценки эффективности полученных результатов является еще одной бесспорной и значимой, на наш взгляд, ценностью принятой программы (программой определено более 70 основных показателей). Разработанные индикаторы позволяют оперативно, предметно и вместе с тем комплексно оценить степень достижения поставленных стратегических целей на каждом этапе реализации программы.

Приведем ряд примеров, которые, как мы полагаем, наглядно демонстрируют вполне позитивные и достаточно ощутимые для горожан результаты первого (пилотажного) этапа процесса практической реализации Комплексной программы социально-экономического развития города:

во-первых, в городе успешно реализуется Программа реформирования муниципальных финансов, которая заняла первое место во всероссийском конкурсе, проводимом Минфином России;

во-вторых, по итогам работы в 2008 г. Братск подтвердил свои лидирующие позиции и был признан лучшим муниципальным образованием Приангарья, опередив в числе других городов-претендентов и областной центр (Иркутск);

в-третьих, устойчивое развитие муниципального образования «Город Братск» отметили эксперты Международного агентства Standart&Poors, присвоив городу (единственному — в Иркутской области и шестому —

в России) международный кредитный рейтинг «В — стабильный»;

в-четвертых, Братск продолжает успешно и последовательно продвигаться по пути реализации другого важнейшего международного проекта, направленного на создание в городе крупнейшего в Восточном регионе логистического центра, в рамках которого при активной финансовой поддержке Внешэкономбанка России будут развиваться современные железнодорожные, автотранспортные и воздушные магистрали, а также обеспечиваться система международных и национальных кросс-полярных авиамаршрутов.

Для практиков муниципального строительства уже не вызывает сомнения давно назревшая необходимость создания органичной системы управления, базирующейся на долгосрочном планировании и прогнозировании. Именно стратегическое планирование на муниципальном уровне, включая все его этапы — от анализа текущего состояния до создания отработанной системы менеджмента качества муниципальных услуг, организации эффективного контроллинга за процессом реализации целевых программ, позволяет обеспечить последовательное и непрерывное развитие экономики и отраслей жизнеобеспечения города, эффективно управлять муниципальным образованием в интересах его населения. Применение комплексного подхода к стратегии планирования, особенно в условиях ограниченности собственных финансовых ресурсов, позволяет муниципалитету консолидировать для достижения стратегических целей все имеющиеся и потенциальные ресурсы, в том числе и гражданский потенциал всего городского сообщества — как граждан, так и бизнес-сообществ города.

Бесспорно, среди кардинальных демократических преобразований, которые в настоящее время осуществляет Россия, муниципальная реформа играет особую роль. От ре-

формы местного самоуправления напрямую будут зависеть результаты проведения действующей властью всех других реформ, направленных прежде всего на улучшение качества жизни российских граждан, на повышение уровня и степени ответственности власти перед обществом. Успех этой реформы очень важен для страны: в конечном счете по ситуации на местах граждане будут оценивать итоги всех осуществляющихся в России кардинальных преобразований для блага ее граждан. Без реальной и действенной системы местного самоуправления не может быть построено экономически и политически сильное российское государство, опирающееся на дееспособные демократические институты гражданского общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Воробьев, Ю. Л., Доскальчук, А. В. (2007) Местное самоуправление в системе демократических институтов власти современной России: актуальные проблемы и решения // Научный поиск: парадигмы, проекции, практики : сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. Братск — Иркутск : Иркутский гос. ун-т. С. 173–180.

Комплексная программа социально-экономического развития города Братска на 2008–2017 годы (2007). Режим доступа: <http://www.Bratsk-city.ru>

Концепция социально-экономического развития города Братска на 2008–2017 годы (2006) № 228/г-Д. Режим доступа: <http://www.Bratsk-city.ru>. 01.12.2006

Серебренников, С. В. (2007) Стратегическое планирование эффективного управления муниципальным образованием // Научный поиск: парадигмы, проекции, практики : сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. Братск — Иркутск : Иркутский гос. ун-т. С. 140–146.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003) № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 октября.