С. А. Ткачев

УПРАВЛЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КОМИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Работа представлена кафедрой государственного и муниципального управления Коми республиканской академии государственной службы и управления. Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор А. Д. Викторов

Исследованы основные проблемы управления комплексным социально-экономическим развитием муниципальных образований в условиях реализации реформы местного самоуправления. Рассмотрены особенности социально-экономического развития муниципальных поселений Республики Коми. Обо-

снована необходимость совершенствования механизмов управления комплексным социально-экономическим развитием территорий.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальное образование, комплексное социально-экономическое развитие, стратегия, потенциал муниципального образования, показатели социально-экономического развития.*

S. Tkachev

MANAGEMENT OF COMPLEX SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPAL FOR-MATIONS IN THE REPUBLIC OF KOMI IN CONDITIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORMING

The main problems of managing complex social-economic development of municipal formations in conditions of the self-management reform realisation are investigated in the paper. The peculiarities of social-economic development of mu-nicipal locations in the Republic of Komi are examined. The necessity of im-provement of complex social-economic development managing mechanisms in the territories is proved.

Key words: *local self-management, municipal formation, complex social-economic development, potential of a municipal formation, indexes of social-economic development.*

Реформирование местного самоуправления, обусловленное принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», связано с образованием новых типов муниципальных образований и предоставлением им полномочий по решению вопросов местного значения, в том числе решение практически всех основных вопросов жизнеобеспечения населения и осуществление стратегического планирования развития муниципального образования (МО).

Однако, в указанный выше закон, который должен был вступить в силу с 1 января 2006 г., в дальнейшем было внесено много изменений и дополнений. Кроме того, следует отметить бюджетную дотационность большинства МО и неподготовленность вновь образованных МО, особенно сельских поселений к его практической реализации. Соответственно, срок окончательного введения ряда положений закона продлен до 1 января 2009 г.

Согласно п. 6 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления относится принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития МО. Однако решение этой задачи на практике существенно сдерживается следующими обстоятельствами.

Во-первых, имеет место недостаточно четкое разграничение полномочий, обеспеченных соответствующим финансированием, между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, между МО (районами и поселениями) по отдельным вопросам социально-экономического развития МО.

Во-вторых, МО отличаются крайним разнообразием условий жизнедеятельности, различием производственного, ресурсного и трудового потенциала, разными финансовыми возможностями (преобладающая дотационность над самодостаточностью бюджета) и другими особенностями, сочетание которых требует применения различных стратегий комплексного социально-экономического развития территорий. Из-за этого в данной сфере проблематично применять универсальные подходы и рекомендации по развитию социально-экономической сферы.

В-третьих, в большей степени стал проявляться дефицит квалифицированных кадров в муниципальной службе, способных грамотно решать сложные вопросы социально-эконо-

мического развития (особенно в новых муниципальных структурах – в первую очередь в сельских поселениях).

При этом отношения имеют кроме собственно экономической стороны также социальный характер, поскольку одной из главных задач органов местного самоуправления является обеспечение соответствующего уровня и качества жизни населения МО, что является важнейшей целью программы комплексного социально-экономического развития территории.

Такую программу можно определить как совокупность увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам мероприятий, направленных на достижение намеченных целей социально-экономического развития в рамках выбранной социально-экономической политики органов власти [3, с. 147].

Соответственно, под социально-экономической политикой МО принято понимать взаимосогласованную совокупность ориентиров и целей развития МО, а также способов их достижения, разработка и практическая реализация которых осуществляется самим местным сообществом и его органом самоуправления. При этом главной и конечной целью социально-экономической политики МО является улучшение качества жизни населения образующее местное сообщество [3, с. 150].

Комплексное социально-экономическое развитие МО можно определить как целенаправленное изменение ситуации в сторону увеличения объема и повышения качества муниципальных услуг, по отношению к функциям оказания муниципальных услуг населению все остальные функции местного самоуправления производны.

Концепция социально-экономического развития МО, на базе которой разрабатывается комплексная программа, представляет собой систематизированную совокупность приоритетов, принципов, направлений социально-экономической политики и привлекаемых ресурсов (материальных, финансовых, трудовых и пр.) [1, с. 89]. В свою очередь, комплексная целевая программа социально-экономического развития (стратегический план) МО определяется как прогнозно-аналитический документ, содержащий совокупность направлений и мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям, срокам исполнения, направленных на достижение обоснованных целей социально-экономической политики.

Формирование комплексной Программы социально-экономического развития МО основывается на следующих основных принципах: целенаправленности, комплексности, эффективности, социальной приоритетности, преемственности, управляемости и гласности [4, с. 38]. Ведущим является принцип целенаправленности, из которого следует, что исходным звеном программы является выбор и обоснование системы целей, определенных качественно, количественно и во времени. В связи с этим, можно говорить о том, что при разработке планов, программ, концепций комплексного социально-экономического развития должен применяться стратегический подход.

В современных условиях роль стратегического планирования на всех уровнях территориальной организации значительно возрастает в связи с тем, что решения в социально-экономической, технологической, оборонной сферах приобретают долгосрочный характер.

Стратегическое планирование выступает важнейшим инструментом регулирования развития экономики и социальной сферы. Оно позволяет:

- получить представление о состоянии экономики и уровне решения социальных проблем на конкретный момент времени;
- спроецировать на будущее современные тенденции в развитии экономики и социальных отношений;
- наметить стратегические цели, к достижению которых должны стремиться соответствующие субъекты управления;
- увязать поставленные цели с объемом и структурой всех видов ресурсов, требующихся для их достижения;
- увязать в единое целое федеральные, региональные и местные программы решения важнейших экономических и социальных проблем, стоящих перед страной, субъектами федерации и органами местного самоуправления;

• обеспечить комплексное, координированное включение бюджетно-налоговых и денежно-кредитных инструментов в механизм достижения стратегических задач.

Опыт развития системы стратегического планирования в Республике Коми имеет свою историю.

Начиная с 1998 г., в республике применялись различные системы краткосрочного и среднесрочного планирования. В частности, ежегодно принимались Основные направления социально-экономической политики Правительства республики и Комплексный план мероприятий по их реализации.

Важным этапом в развитии системы государственного управления стала Экономическая программа Правительства Республики Коми на 2001–2005 гг. Достигнутая в результате реализации программы стабилизация позволила приступить к разработке долгосрочной стратегии.

После проведенной значительной работы по разработке и обсуждению проекта постановлением Правительства Республики Коми в начале 2006 г. была одобрена Стратегия экономического и социального развития Республики Коми на период до 2015 г.

К законодательным актам Республики Коми по вопросам стратегического планирования можно отнести Закон Республики Коми «О прогнозировании и республиканских программах в Республике Коми» и законы Республики Коми об утверждении целевых республиканских программ (по состоянию на 1 мая 2008 г. реализуется 7 программ).

Кроме того, в Республике Коми приняты:

Постановление Правительства Республики Коми от 27 марта 2006 г. № 45 «О стратегии экономического и социального развития Республики Коми на 2006–2010 годы и на период до 2015 года»;

Распоряжение Правительства Республики Коми от 14 февраля 2008 г. № 39-р об одобрении схемы развития и размещения производительных сил Республики Коми на период до 2020 г.

Ежегодно принимаются распоряжения Правительства Республики Коми об утверждении Комплексного плана мероприятий Правительства Республики Коми по реализации Стратегии (в 2008 г. – распоряжение Правительства Республики Коми от 12 февраля 2008 г. № 35-р).

Разрабатывается законопроект «О системе стратегического планирования в Республике Коми», но его внесение сдерживается из-за отсутствия федеральной правовой основы для его разработки.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что на региональном уровне созданы и относительно успешно функционируют правовые и организационные механизмы управления комплексным социально-экономическим развитием, хотя говорить о том, что эти механизмы совершенны и не нуждаются в корректировках, не приходится. На уровне же местного самоуправления разработка и реализация документов комплексного социально-экономического развития значительно затруднена.

По данным проведенного в марте 2006 г. экспертного опроса должностных лиц МО Республики Коми (в основном поселенческого уровня) был выявлен целый ряд управленческих проблем, оказывающих влияние на социально-экономическую ситуацию в МО. Одна из важнейших среди них заключается в том, что органы местного самоуправления, как правило, не планируют деятельность на долгосрочную перспективу, не имеют четко сформулированных и измеряемых комплексных ориентиров развития поселений, а осуществляют управление по принципу оперативного реагирования на изменение внешних и внутренних факторов. Экспертный опрос показал, что на начальном этапе функционирования органов местного самоуправления действия руководителей муниципальных образований (поселений) преимущественно направлены на осуществление оперативного, а не стратегического управления. В качестве основного способа достижения целей руководители выбирают способ частичного решения проблем, результат которого в той или иной степени удовлетворит всех. В то же время наличие собственного бюджета определяет объективную необходимость планирования развития муниципального образования как

основного ориентира деятельности органов местного самоуправления [2].

Основными факторами, затрудняющими решение данной проблемы, являются:

• несовершенство законодательной и нормативно-методической базы в области планирования комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;

• недостаточное финансирование поселений, скудная налогооблагаемая база на территории;

• дефицит квалифицированных специалистов в поселениях, отсутствие опыта работы в сфере муниципального управления;

• отсутствие стартового капитала, низкие закупочные цены на сельскохозяйственную продукцию, безработица, бедность и пассивность населения.

Сегодня в 5 из 20 муниципальных районов Республики Коми (Ижемский, Корткеросский, Усть-Куломский, Усть-Цилемский, Троицко-Печорский) имеются местные программы развития, разработанные на период до 2015 г. Кроме того, 2 МО (городской округ «Сыктывкар» и муниципальный район «Удорский») имеют свои Концепции социально-экономического развития на период до 2010 г. Учитывая практическую необходимость в формировании долгосрочных стратегий и программ развития, Минэкономразвития Республики Коми подготовило методические рекомендации о порядке разработки, принятия и реализации программы социально-экономического развития МО, а также методические рекомендации по структуре программы, которые в настоящее время проходят апробацию в двух «пилотных» муниципальных районах – Удорском и Сысольском.

На уровне муниципальных поселений подобные документы практически отсутствуют, что не только затрудняет деятельность органов местного самоуправления по реализации полномочий, связанных с комплексным развитием территорий и повышением качества жизни населения, но и не дает возможности обеспечить согласование целей и механизмов своего развития со стратегическими приоритетами муниципальных районов, региона, страны.

В этой связи весьма актуальным становится необходимость создания нормативно-правовых, организационных и методических механизмов, направленных на совершенствование процессов управления комплексным социально-экономическим развитием МО прежде всего поселенческого уровня.

Целью этой деятельности должно являться:

1) обеспечение единого методологического подхода к организации комплексного социально-экономического развития территорий, выбору основных ее инструментов и порядку исполнения ключевых процессов;

2) определение порядка вовлечения и участия субъектов комплексного социально-экономического развития в разработке, принятии и исполнении правовых актов, содержащих стратегические аспекты управления ресурсами;

3) создание механизма эффективного взаимодействия между субъектами комплексного социально-экономического развития;

4) обеспечение правовых условий для участия общественности в этом процессе на всех уровнях управления в целях консолидации усилий и инициатив по достижению целей социально-экономического развития.

Результатом такой работы должно являться разработка и принятие документов, регламентирующих деятельность в сфере комплексного социально-экономического развития МО. На наш взгляд, такие документы должны отвечать следующим требованиям:

• определены стратегические цели, приоритеты и задачи, механизмы их достижения по всем важнейшим направлениям социально-экономического развития МО на долгосрочный период;

• учитывать специфику функционирования МО, деятельности органов местного самоуправления, особенности оценки и возможностей использования потенциала МО;

• отражать перспективы развития МО с учетом результатов совместной деятельности всех участников социально-экономической жизни – органов местного самоуправления, бизнеса и общественности;

• содержать количественные критерии и показатели эффективности социально-экономического развития, отражающие тенденции и перспективы развития МО, а также результаты

реализации намеченного. Данные показатели должны быть сбалансированы;

• должны стать основой для разработки более краткосрочных планов, программ, концепций и других документов стратегического характера, причем не только для органов местного самоуправления, но и для предпринимательского сообщества, общественных организаций.

Принятие таких документов, по нашему мнению, придаст процессу управления комплексным социально-экономическим развитием муниципальных образований осмысленный, целенаправленный и методологически взаимоувязанный характер, позволит органам местного самоуправления существенно повысить эффективность своей деятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Пимкин С. Н., Лукин М. В., Нестеров В. М.* Моральный износ управления в России. Мифы и реальность. СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2002. 232 с.

2. *Сидорова В. А*. Органы местного самоуправления поселений Республики Коми: некоторые аспекты управленческой деятельности в 2005–2007 годах // Вестник научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2007. № 4.

3. Система муниципального управления / под ред. В. Б. Зотова. СПб.: Питер, 2007. 327 с.

4. *Рохчин В. Е., Шураев В. В., Знаменская К. Н*. Стратегическое управление развитием муниципального образования: Межмуниципальное взаимодействие. СПб.: Изд-во СПАУиЭ, 2005. 118 с.