

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ГОРОДА

В.Г. Чуркин, В.А. Шабашев

На протяжении последних более чем 10 лет проблема формирования и совершенствования структуры органов местного самоуправления и управления социально-экономическим развитием города решалась разнообразными и порой противоречивыми способами. В этот период вопросы местного значения решали и территориальные органы государственной власти, отдававшие приоритет административным методам воздействия, и органы местного самоуправления, предполагавшие усиление роли населения в управлении территорией, и бизнес-структуры, ориентировавшиеся прежде всего на экономические интересы. Естественные сложности процесса управления социально-экономическим развитием города усугублялись необходимостью одновременного решения проблем, связанных с обеспечением функционирования объектов жизнеобеспечения муниципальных образований, и проблем, касающихся формирования основ перспективного развития. Причем институциональные преобразования происходили в условиях «размытости» конечных целей, повсеместного обострения социально-экономической ситуации и беспрецедентного дефицита ресурсов, что существенно влияло на качество управления муниципальными образованиями. Это во многом способствовало усилению ориентации на решение текущих вопросов.

Примечательно, что острота проблем повышения эффективности управления социально-экономическим развитием на муниципальном уровне осознана в административных, научных, образовательных и деловых кругах. Если раньше, как правило, было только понимание того факта, что своевременного адекватного реагирования на сложившуюся социально-экономическую ситуацию явно недостаточно, что ситуацией нужно управлять целенаправленно, то в настоящее время очевидна необходимость реальных изменений в системе управления муниципальными образованиями.

Можно с уверенностью утверждать, что за последние пять лет возможности и перспективы реализации проектов совершенствования управления социально-экономическим развитием на муниципальном уровне существенно расширились. Проблема качества управления, повышения эф-

фективности государственной и муниципальной служб в целом, определения их целей, задач, функций, ресурсного обеспечения, ответственности и т.д. становится приоритетной и приобретает общегосударственную значимость. На федеральном уровне разработана программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)», принят Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации», разработаны среднесрочные программы развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы и ряд других нормативных документов, позволяющих вполне точно определить приоритеты развития.

Параллельно (чаще с опережением) формировались научные подходы к управлению социально-экономическим развитием муниципальных образований в новых условиях. Одним из примеров практической реализации такого подхода является опыт совершенствования структуры управления г. Междуреченском Кемеровской области. В основу легли разработанная одним из авторов настоящей статьи концепция функционального строения социально-экономической системы муниципального образования¹ и методологические положения по управлению развитием крупных промышленных городов².

Междуреченск является типичным монофункциональным городом. Анализ его социально-экономического развития демонстрирует позитивные тенденции в изменении социальных и экономических показателей на протяжении последних лет. Относительно стабильная и благоприятная экономическая ситуация в г. Междуреченске обусловлена эффективным функционированием градообразующих предприятий угольной промышленности, обеспечивающих поступление средств в бюджет города и внебюджетные фонды, выплату заработной платы работающим и т.д., и тем самым определяющих возможности развития как других отраслей экономики, так и города в целом. Вместе с тем очевидна чрезмерная зависимость социально-экономического развития города от функционирования градообразующих предприятий, которая порождает совокупность проблем, связанных с возможными изменениями рыночной конъюнктуры, усилением конкуренции на рынке энергоресурсов, снижением рентабельности производства и т.д.

¹ См.: **Чуркин В.Г.** Функциональное строение социально-экономической системы города // Реформирование экономики региона: опыт, проблемы, перспективы: Тез. докл. II Междунар. науч.-практ. конф. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 1996. – Ч. II.

² См.: **Нестеров А.Ю., Чуркин В.Г., Шабашев В.А.** Управление промышленным развитием города. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2000.

Формирование условий для развития предприятий и организаций других отраслей экономики позволяет осуществить постепенную диверсификацию и тем самым повысить устойчивость развития экономики города, а в конечном итоге улучшить качество жизни населения. Результаты реализации такой стратегии оправдываются. Доля топливной отрасли в экономике города снижается за счет развития других отраслей, а не по причине падения добычи. Новые ситуации порождают новые риски, проблемы и возможности. Возникает необходимость не столько адаптировать к ним муниципальное образование, сколько управлять процессом развития. Следовательно, нужно закладывать в структуру управления городом такие функции и механизмы, которые реально позволили бы осуществлять целенаправленное изменение социально-экономической системы города.

Необходимо подчеркнуть, что структура управления г. Междуреченском формировалась длительное время и дает возможность успешно решать основные социально-экономические задачи. Анализ существующей структуры управления городом позволил сделать следующие выводы:

- в администрации города сложилась сбалансированная, устойчивая система управления, обеспечивающая постоянный поиск путей и методов повышения эффективности деятельности органов управления;
- администрация эффективно управляет текущей социально-экономической ситуацией;
- управление социально-экономическим развитием города осуществляется путем определения приоритетов развития и реализации программ.

Представляют интерес результаты социологического обследования муниципальных служащих системы управления городом. Было установлено следующее:

- 1) сотрудники имеют излишне высокий профессионально-квалификационный уровень;
- 2) они готовы к изменению ситуации в экономике города. Только 11,2% опрошенных связывают будущее развитие с угольной отраслью, а 49,2% – с диверсификацией экономики;
- 3) более половины сотрудников городской администрации (56,6%) отмечают моральное удовлетворение работой, 24,5% считают муниципальную службу престижной. Не удовлетворены заработной платой 15% опрошенных;

4) на вопрос об обеспеченности ресурсами, необходимыми для выполнения возложенных функций, 6% ответили, что никогда не испытывали дефицита финансовых ресурсов, 8% – трудовых и материально-технических и 14% – информационных;

5) высокая интенсивность работы наблюдается у 69% опрошенных сотрудников, они же часто испытывают дефицит времени;

6) на вопрос об эффективности механизма взаимодействия структурных подразделений 75% сотрудников ответили, что никогда не сталкивались с проблемами взаимодействия;

7) 25% работающих в администрации города считают, что полномочия для выполнения возложенных функций распределены неэффективно, 38% полагают распределение полномочий нерациональным, а 33% утверждают, что их часто наделяют дополнительными полномочиями.

Таким образом, существующая структура управления городом требует не структурных, а функциональных изменений. На основании полученных данных был разработан проект структуры управления, в котором уточнены, дополнены или изменены функции, полномочия, ответственность руководителей подразделений и рядовых муниципальных служащих. Кроме того, изменена технология процесса управления (выполнение функции планирования, мотивации деятельности муниципальных служащих), а также определены и предложены основные показатели эффективной деятельности и методы контроля.

Совершенствование структуры управления направлено на создание условий для повышения эффективности использования экономического потенциала города, для планирования потенциала, адекватного будущим потребностям жителей. В администрации города должны быть выделены блоки, отражающие направления ее деятельности: муниципального маркетинга и политики, экономики и финансов, социальной сферы, городского хозяйства, обеспечения безопасности, развития муниципального образования, ресурсного обеспечения деятельности аппарата управления администрации города. Выделение блоков обусловлено необходимостью управления текущей деятельностью администрации и потенциалом развития города.

За мэром закрепляются преимущественно функции представительского, информационного, координационного характера. Принципиально важным на уровне главы города является выполнение функций мониторинга социально-экономических процессов, протекающих в городе в целом и в отдельных организациях, а также анализа и оценки внешней среды. Поскольку указанные функции носят постоянный характер, весьма объемны

и имеют исключительную стратегическую значимость, они могут быть организационно реализованы при главе города в форме информационно-аналитического отдела со штабными полномочиями.

Объективная сложность функции управления развитием муниципального образования состоит в необходимости согласования интересов различных рыночных и нерыночных субъектов, касающихся перспектив и приоритетов развития, последовательности реализации программ и проектов и механизмов их реализации, ресурсного обеспечения и т.д. По мере формирования планомерно развивающейся социально-экономической ситуации в городе, становления рыночных отношений и снижения зависимости развития города от градообразующих предприятий некоторые функции управления будут естественным образом либо передаваться хозяйствующим субъектам, либо исчезать по причине утраты своей актуальности.

Предложенная организационная структура управления развитием г. Междуреченска предназначена для создания условий и предпосылок для управления его социально-экономическим развитием в переходный период. Основным методом управления социально-экономическим развитием города является программно-целевое развитие. В этом случае программа развития города является, по сути, вариантом программы структурной перестройки его экономики.

Практическая реализация предложенной концепции структуры управления развитием города потребовала осуществления ряда организационных мероприятий. Были внесены изменения в технологию выполнения администрацией города функции управления и корректировки соответствующей нормативно-правовой базы. С учетом проектируемых изменений функций, их относительной значимости для управления города, интенсивности труда, содержания трудовых операций, необходимых для выполнения возложенных функций, а также на основании результатов наблюдений, анализа документов, интервьюирования и анкетирования муниципальных служащих г. Междуреченска определены состав и численность персонала аппарата управления администрации города.

Следует подчеркнуть, что предложенный подход к совершенствованию структуры управления развитием г. Междуреченска логически дополняет концепцию реформирования исполнительной власти в Российской Федерации и формирования дееспособной высокоэффективной местной власти.