

Администрация города Екатеринбурга
А.Г.Высокинский,
заместитель Главы Екатеринбурга, к.э.н.;
М.О.Андрусь,
председатель Комитета
стратегического планирования;
А.В.Немтинов, начальник отдела, к.т.н.;
Н.В.Корнякова, начальник отдела
О.Е.Кудрин, главный специалист

Проблемы реализации и актуализации стратегических планов муниципальных образований и региональных стратегий

В проекте Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (Стратегия 2020) совершенно правомерно сделан акцент на решающее значение развития человеческого потенциала. При этом роль человека не ограничивается исключительно социальными моментами, но становится определяющей и в вопросах перехода страны к инновационной модели развития.

Важно отметить большое положительное значение подготовки фактически первого после более чем двадцатилетнего перерыва документа долгосрочного планирования социально-экономического развития страны.

Вместе с тем, проект стратегического документа развития страны предусматривает разработку конкретного плана действий по всем обозначенным направлениям на федеральном и региональном уровнях власти, за исключением муниципального.

В этой связи встает вопрос о *роли городов* в структуре долгосрочного развития государства, городов как *центров концентрации человеческих и экономических ресурсов*.

Развитие городов остается вопросом первостепенной важности как с точки зрения странового и регионального развития, так и с точки зрения будущего экономики, ядрами которой выступают города, завязанные, в том числе, на международные контакты.

Город, особенно крупный, замыкающий на себе разнообразие выполняемых функций, является каналом проникновения, способом включения страны в мировое хозяйство. Задачей города является формирование привлекательной окружающей среды для организаций, продвигающих глобальные связующие узлы, передовые услуги, университеты, исследовательские центры, что напрямую связано с человеческими ресурсами, инфраструктурой знания и удобствами.

Не случайно, на рубеже XXI века города начали разработку стратегий, долгосрочных программ социально-экономического развития своих территорий, что явилось реакцией на многочисленные вызовы и требования времени. Город, имеющий собственную стратегию с ясно обозначенными приоритетами развития, является зрелым с точки зрения управления, обладает значительной открытостью и прозрачностью в сфере принятия решений, и, следовательно, предсказуем для инвесторов.

Город Екатеринбург, одним из первых крупных городов, разработал Стратегический план развития города до 2015 года, который с 2003 года успешно реализуется.

В Стратегическом плане развития Екатеринбурга, как и многих городов, разработавших стратегию развития, за основу был принят социально ориентированный подход, где человек рассматривается в качестве основы и цели всех социальных и экономических преобразований.

Выработанные **стратегические приоритеты** определили параметры развития, позволяющие Екатеринбургу участвовать в конкурентной борьбе среди городов за производство, сбыт, кадры и технологии, а также осуществлять международные функции. Именно стратегия развития позволила Екатеринбургу максимально использовать все свои преимущества и сильные стороны развития экономики города, его научный и образовательный потенциал и минимизировать влияние слабых сторон.

Необходимо также отметить, что приоритеты и направления развития, обозначенные в нашем Стратегическом плане и конкретных стратегических проектах, в полной мере соответствуют направлениям приоритетных национальных проектов.

Не случайно, большая роль в реализации приоритетных национальных проектов, призванных создать условия для решения острых проблем отводится городам. Ведь только здесь, в городе, можно реально ощутить насколько улучшилась жизнь обычных горожан, и какие препятствия мешают этому улучшению.

Как известно, финансовая составляющая играет ключевую роль в обеспечении сбалансированности и своевременности реализации принятых планов. Однако несовершенство системы финансирования приоритетов обозначенных государством не позволяют в полной мере осуществлять запланированные мероприятия на долгосрочную перспективу.

Актуальность данной проблемы ставит задачу повышения эффективности управления не только государственными, но и муниципальными финансами, перевод основной части расходов не только на программный, но и, по нашему мнению, на проектный принцип, включая формирование ограниченного числа приоритетных долгосрочных (федеральных) целевых программ, мониторинг целевых индикаторов и реализации программных и проектных мероприятий.

Опыт города Екатеринбурга показывает, что задача анализа и оценки эффективности функционирования множества объектов может эффективно существовать только в рамках единого комплексного подхода, который реализуется в виде множества автоматизированных систем, обеспечивающих контроль за реализацией стратегических целей, сформулированных в Стратегическом плане развития города Екатеринбурга.

Комплекс разработанных программных средств включает в себя: систему учета и мониторинга стратегических проектов и городских целевых программ, в которой аккумулируется вся информация о процессе реализации мероприятий

стратегических проектов; систему сбора и мониторинга показателей социально-экономического развития города Екатеринбурга. Обе системы интегрированы друг с другом, что позволяет осуществлять контроль за реализацией стратегических приоритетов из различных источников данных как субъективного, так и объективного характера.

Исходя из главной цели стратегии и результатов, которых мы хотели бы достичь, в первый элемент комплекса информационных средств были включены аналитические средства, позволяющие контролировать деятельность подразделений администрации города в рамках желаемых значений показателей социально-экономического развития. Контроль за социально-экономическим развитием и деятельностью подразделений осуществляется набором показателей, наиболее полно отражающих не столько количественную, сколько их качественную сторону.

В основе информационного обеспечения управления муниципальным образованием лежит универсальная комплексная система показателей, отвечающая основным требованиям к системам, а именно: структурированность по заданным критериям, компактность, информативность, масштабируемость.

Важнейшим аспектом сформированной системы показателей является ее многоцелевое назначение и непосредственная связь со стратегическим планированием и оценкой влияния реализации целевых мероприятий на изменение показателей и достижения желаемых значений. Реализация этой связи требует также мониторинга их результативности.

За основу была принята существующая система, регулярно собираемых показателей социального и экономического развития (ведомственной и статистической отчетности), но ее превращение в универсальную комплексную систему показателей потребовало значительной доработки.

Это означает разумный отказ от «пустых», т.е. не содержащих смысловой нагрузки показателей. За основу были выбраны объекты анализа, исходя из

приоритетов стратегического плана: экономическое развитие территории в целом, качество и уровень жизни, развитие базовых отраслей.

Как уже отмечалось, должна прослеживаться четкая связь между целевыми направлениями развития муниципального образования и текущей деятельностью исполнительного органа муниципального образования и всех его функциональных и территориальных подразделений. С этой целью была сформирована система целей, задач и показателей, характеризующих степень их достижения и решения для каждого подразделения. Причем структура системы показателей однозначно сформирована в соответствии со Стратегическим планом развития муниципального образования «город Екатеринбург».

Кроме того, перед каждым муниципальным образованием стоит задача планирования и оценки эффективности бюджетных расходов. Для решения этой задачи, в первую очередь, необходимо было определить состав показателей, характеризующих объем расходных обязательств, а также потребность в целевых расходах (долгосрочных городских целевых программах, отдельных перечнях мероприятий).

Показатели, характеризующие объем и качество предоставления бюджетных муниципальных услуг (к этому же типу могут быть отнесены показатели, характеризующие объем и качество исполнения различных публичных обязательств муниципального образования) и результативность целевых расходов выделены нами в отдельную категорию. Проблема определения качества предоставленной услуги зачастую требует введения дополнительных показателей. Действительно, большинство существующих систем показателей рассматривают, прежде всего, обеспеченность сетью учреждений, кадрами, оборудованием, а также контингент получивших услугу, но отнюдь не качество ее предоставления.

Как показывает практика работы, единовременному построению такой системы показателей препятствует отсутствие методик сбора и расчета показателей качества услуг и результативности расходов, а также

незавершенность бюджетной реформы, именно в части повышения результативности бюджетных расходов.

Система сбора и мониторинга показателей социально-экономического развития Екатеринбурга является базовой системой для осуществления дальнейшей автоматизации процессов эффективного стратегического управления. В ней аккумулируются значения показателей, характеризующих различные аспекты социально-экономического развитие города и других крупных городов.

Следующим элементом функциональной среды оперативного реагирования и стратегического управления является программный комплекс учета и мониторинга реализации стратегических проектов. Система учета стратегических проектов призвана реализовывать цели и задачи Стратегического плана Екатеринбурга, операционализируя их и транслируя на тактическую деятельность Администрации, предприятий и организаций города. В ней реализована полная цепь жизненного цикла стратегического проекта от разработки до утверждения, корректировки и реализации. Система позволяет решить следующие принципиальные задачи:

1. Автоматизация процесса контроля за полнотой и своевременностью предоставления информации
2. Автоматизация процесса планирования и мониторинга реализации стратегических проектов и долгосрочных программ.
3. Автоматизация процесса ввода и корректировке информации о стратегических проектах, долгосрочных программ и ходе их реализации.

В настоящее время все перечисленные системы интегрируются в рамках одного инструмента – Системы поддержки принятия решений. СППР является интеллектуальным инструментом как для анализа уже сложившейся ситуации, так и для прогнозирования социально-экономической ситуации. При этом в отличии от вышеупомянутых систем, СППР не является простой учетной системой, в которой накапливается информация и хранится в ней до момента использования, который может вовсе и не наступить. СППР – это система, в

которой информация работает, то есть дает основу для размышлений, рассуждений, побуждающих специалистов администрации к конкретным действиям. В результате такого симбиоза информации и мыслительного процесса должны формироваться сложные проекты, с обоснованной достижимостью поставленных целей и конкретными средствами оценки степени выполнения проектов. Это отнюдь не означает, что система осуществляет принятие решений, конкурируя в этом вопросе с экспертами. Она лишь предоставляет экспертам, специалистам необходимую информационную базу для формирования качественного и обоснованного решения.

В основе разрабатываемой СППР лежит имитационная мультиагентная модель муниципального образования. В модели рассматриваются следующие сферы: сфера производства товаров и рыночных услуг, сфера нерыночных услуг и население (домашние хозяйства). В модели данные сферы представлены соответствующими массивами агентов: группы людей, отрасли промышленности и/или предприятия. Эти сферы взаимодействуют между собой через рынки: финансовый, потребительский, материальные факторы производства (труда). Распределение финансов происходит через бюджетные и внебюджетные ресурсы. Стратегии поведения субъектов МО (населения, хозяйствующих субъектов, фондов денежных средств, администрации) описываются как процессы целевого распределения соответствующих ресурсов (финансовых, материальных, трудовых).

При этом модель поведения экономического агента предполагает, что он ищет максимум полезности. В частности, население региона реализует свою стратегию поведения, направленную на распределение наличных денежных средств (для наилучшего удовлетворения потребностей) и распределение трудовых ресурсов (для максимизации доходов). Стратегия поведения хозяйствующего субъекта основана на требовании обеспечить максимум прибыли предпринимателю и оптимальный рост производства. Денежные средства распределяются в соответствии с принятыми в МО стратегиями

развития. Стратегия муниципальной власти нацелена на рост благосостояния населения.

В основу технологии ситуационного прогнозирования положена мультиагентная имитационная модель деятельности муниципального образования и переход совокупности всех агентов из одного состояния в другое, которая может рассматриваться как гипотетическое развитие города в задаваемых сценарных условиях. В процессе прогнозирования исходные данные, полученные из учетных систем, переносятся в начальную точку прогнозирования и при помощи моделей причинно-следственных связей, то есть через систему сценариев, описывающих действия агента, осуществляется продвижение системы множества взаимодействующих агентов по временной шкале.

Следующим важным элементом СППР является оценка эффективности функционирования объектов. На муниципальном уровне число объектов, оценка эффективности функционирования которых, входит в непосредственную компетенцию муниципалитета может составлять тысячи. И для действенного анализа каждого из существующих объектов, а также сравнения их между собой, необходимо использовать современные инновационные инструменты.

Для оценки эффективности функционирования объектов в Администрации города Екатеринбурга используется продукт EffiVision ЗАО «Глобал С.Консалтинг», предназначенный для анализа сложных производственно-экономических и социальных комплексов (крупных корпораций, банковских структур, отраслей экономики, регионов, городов и т.д.). Система EffiVision показала свою эффективность в различных областях экономики, например в Центральный банк Российской Федерации использовал EffiVision для оценки деятельности всех банков России.

Администрация города Екатеринбурга не так давно начала работу с этой системой, но уже оценила ее широкие функциональные возможности и провела

ряд исследований, одно из которых будет, по мнению специалистов Администрации, интересно всем муниципальным образованиям.

Появление проекта Стратегии развития страны подталкивает Екатеринбург, как и другие города, развивающиеся в соответствии с разработанными ими стратегическими планами, к сверке целей и задач с приоритетами, предлагаемыми государственной властью.

Исходя из этого, Екатеринбург ставит перед собой задачу актуализации и пролонгации своего Стратегического плана, срок которого был обозначен до 2015 года. Почему? Стратегический план развития Екатеринбурга утвержден в 2003 году, в то время экономика страны только начала выходить из кризиса, поэтому к определению значений показателей эффективности мы подходили с определенной долей осторожности, в чем убедились по итогам 5 лет реализации Плана. Сегодня мы можем говорить о том, что по ряду стратегических направлений достигнуты плановые значения показателей эффективности 2015 года, поэтому нам необходимо определять стратегию на перспективу. По некоторым направлениям произошли изменения в законодательстве, и идет смена тенденций, и нам опять же необходимо формировать стратегию исходя из новой реальности. А для этого нам необходимо найти место в единой, по нашему мнению, цепочке формирования и реализации стратегии развития страны: федеральная стратегия – региональная стратегия – стратегия города – генеральный план города – программы и проекты реализации, а также ответы на некоторые вопросы.

Реальность сегодняшнего дня и продолжающийся процесс обсуждения Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации диктует необходимость выработки согласованных подходов к определению места и роли муниципалитетов в ее реализации, распределению полномочий между федеральным и региональным центром, местными органами власти в ходе реализации государственной и местных стратегий развития.

Все более заметно разделение России на регионы опережающего развития, где концентрируются лучшие человеческие ресурсы и возможности экономического роста, средние и депрессивные регионы. Причем именно города являются точками роста активно модернизирующихся регионов, они максимально эффективно используют имеющиеся ресурсы и преимущества, создают внутреннюю конкурентную среду, предоставляют региону услуги научные, образовательные, финансовые и пр. Региональная политика государства может и должна основываться на стратегиях развития регионов, неотъемлемой частью которых являются стратегии развития муниципальных образований. Тем более что активизация объективного процесса формирования крупных городских агломераций приводит к тому, что некоторые из них по своему потенциалу уже превосходят отдельные регионы. Однако, полномочия органов местного самоуправления не в полной мере соответствуют поставленным перед ними задачам долгосрочного планирования комплексного развития территорий муниципальных образований. Неоднократно говорилось о наличии противоречий в Законе о местном самоуправлении, когда в полномочиях муниципалитетов предусмотрено лишь «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования», а в вопросах местного значения не отражены вопросы комплексного развития муниципальных образований. Такой подход оставляет за пределами законодательно очерченного поля вопросы реструктуризации и развития экономики города, привлечения инвестиций, участие в реализации стратегии развития муниципальных образований общественности, бизнес-сообщества, то есть сознательно сужает сферу деятельности и снижает эффективность действий муниципальной власти.

Схожая ситуация и с бюджетным процессом – необходимо предусмотреть порядок включения стратегических документов в бюджеты всех уровней, в том числе и в бюджеты муниципальных образований. Предусмотренные Бюджетным кодексом долгосрочные целевые программы – это не стратегия, а один из инструментов ее реализации. Перевод основной

части расходов не только на программный, но и, по нашему мнению, на проектный принцип, включая формирование ограниченного числа приоритетных долгосрочных (федеральных) целевых программ, мониторинг целевых индикаторов и реализацию программных и проектных мероприятий, определяет «стратегичность» (то есть однозначное соответствие программ стратегическим документам). И это является необходимым условием признания эффективности и обоснованности всех целевых расходов.

Еще одна важная проблема успешной реализации Стратегии 2020 – это проблема отсутствия единой методики стратегического планирования развития регионов и муниципальных образований и механизма интеграции стратегий развития муниципальных образований в стратегии развития регионов.

Единая методика стратегического планирования, позволяющая максимально полно соотнести цели и задачи Стратегии 2020, стратегии регионов и муниципальных образований, особенно региональных центров, скоординировать и оценить исполнение плана мероприятий и софинансирования – это гарантия максимальной эффективности затрат. Необходимость системного подхода к решению проблем развития государства, регионов и муниципалитетов очевидна. Ключевые для развития всей страны направления – это развитие человеческого потенциала, экономических институтов, инновационной системы, улучшение экологической ситуации. Стратегия формирует образ России в 2020 году, как **«страны – глобального лидера, страны – являющейся привлекательным местом для жизни»** (*Тезисы выступления Министра экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллиной на заседании Общественной палаты Российской Федерации, 4 июля 2008 г.*), но ведь и каждый город ставит своей целью стать **городом привлекательным для жизни, городом комфортного проживания, высокого качества жизни**. Ведь проблемы качества жизни наиболее приближены непосредственно к человеку и формируются там, где он живет, работает, учится, отдыхает. То есть повышение качества жизни должно происходить и ощущаться именно в поселениях, городах, причем максимально

эффективно используя как местные особенности, так и решая сложившиеся конкретные проблемы.

Необходимо обратить внимание на то, что выделение субсидий муниципальным образованиям из федерального центра носит скорее случайный или приуроченный к юбилеям, иным разовым событиям, но отнюдь не системный характер. Несмотря на то, что представители всех уровней власти неоднократно повторяют, что Россия не может иметь конкурентоспособную экономику без развития инфраструктуры, крупные города вынуждены самостоятельно решать всё нарастающие проблемы содержания и развития инфраструктуры. Причем в регионах практически не осталось прикладной научной базы, тех самых проектных институтов, способных разработать оптимальные схемы и планы развития транспортной, коммунальной, энергетической инфраструктуры города с учетом всех аспектов и приоритетов его развития.

Нужно говорить о том, что развитие транспортной инфраструктуры – строительство транспортных развязок, кольцевых дорог, метро – это те мероприятия, которые муниципальные образования не в состоянии профинансировать самостоятельно. Кроме того, в развитии транспортной инфраструктуры крупных городов, как правило, серьезно заинтересованы и регионы. Такие объекты как, например, метро должны являться заботой не только местных властей. В противном случае строительство растягивается на десятилетия, а ожидаемый эффект практически не достигается. Коммунальная инфраструктура – это отдельная боль муниципальной власти. То состояние сетей, в котором они были сброшены на муниципалитеты, даже не предполагает их нормальной безаварийной эксплуатации. А попытка переложить затраты на развитие инфраструктуры и создание новых мощностей на застройщиков или потребителей неизбежно приводит к удорожанию строительства, снижению доступности жилья, тормозит развитие бизнеса.

Таким образом, опорой стратегии развития государства должна стать совокупность федеральной, региональных и муниципальных стратегий. Но это

утверждение действует при одном важном условии – когда основные направления развития и подходы к реализации поставленных задач не просто близки, а четко совпадают.