



УДК 338.46, 332(470.6)

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПЛАНОВ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Гукасова Н.Р.

*Северо-Кавказский институт, филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Пятигорск,
e-mail: gukasovan@mail.ru*

Проведен анализ стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Ставропольского края на предмет содержания социальных императивов. С использованием программно-целевого метода сформулированы рекомендации по определению миссии и стратегических целей в области социального развития территории, предложена технология анализа стартовых условий социального развития муниципального образования, обоснована целесообразность применения системы социальной ответственности бизнеса и социальных договоров в качестве механизма реализации стратегических целей социального развития муниципалитета.

Ключевые слова: социальная политика, стратегия социально-экономического развития, муниципальное образование

SOCIAL POLITICS OF LOCAL AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF STRATEGIC PLANS OF DEVELOPMENT OF MUNICIPAL FORMATIONS

Gukasova N.R.

The North Caucasus institute-branch of federal state budgetary educational institution of higher professional education «The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration», Pyatigorsk, e-mail: gukasovan@mail.ru

The analysis of Strategies of social-economic development of municipal formations of Stavropol region concerning the content of social imperatives is carried out. With the use of program-target method recommendations on the definition of mission and strategic objectives in the field of social development of the territory are formulated, the technology of the analysis of the starting conditions of social development of the municipal formation is proposed, the expediency of application the system of social responsibility of business and social contracts as a mechanism for realization of the strategic goals of social development of the municipality is justified.

Keywords: social politics, strategy of social-economic development, municipal formation

Ревизия муниципальных стратегий Ставропольского края на предмет учета перспектив социального развития выявила, что социальные императивы заложены в основу формулировки миссии и стратегических целей муниципалитетов. Например, в качестве миссии Александровского района определено его развитие как района «высокого качества жизни населения». Миссией Апанасенковского района является «повышение уровня и качества жизни населения за счет устойчивого социально-экономического развития». Аналогично звучат миссии Изобильненского, Кировского, Кочубеевского районов [2]. При этом при формулировке миссии авторы стратегических документов особенно часто злоупотребляют понятием качества жизни, которое в контексте этих документов оторвалось от своего изначального смысла.

Согласно определению Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) под качеством жизни понимается восприятие людьми своего положения в жизни в зависимости от культурных особенностей и системы ценностей и в связи с их целями, ожиданиями и заботами. Таким образом, субъективность самооценки человеком удовлетворенности

своей жизнью позволяет говорить о размытости формулировки миссии.

Существует и более объективный подход к определению качества жизни, в соответствии с которым оно измеряется компетентными и информированными специалистами по набору объективных показателей, отражающих степень удовлетворения материальных, культурных и духовных потребностей человека.

Однако независимо от подхода к трактовке качества жизни населения, полагаем, что повышение качества жизни необходимо рассматривать не как миссию, а как ключевую стратегическую цель развития муниципального образования. По верному замечанию Харченко К., «точная идентификация миссии города имеет очень большой потенциал, поскольку именно в данном сегменте стратегии должна быть изложена специфика города, его отличительная черта – как в настоящем, если таковая имеется, так и в будущем, если ее предполагается сформировать» [5, с. 78].

В этом плане нам видится наиболее проработанной миссия города-курорта Пятигорска: «Пятигорск – многофункциональный курортно-туристский, финансовый и дело-



вой центр Юга России с богатым историко-культурным наследием, обеспечивающий комфортность городской среды и укрепление национального здоровья россиян» [4].

Рассматривая повышение качества жизни населения как ключевую стратегическую цель любого муниципального образования, отметим, что конкретное ее наполнение должно быть дифференцировано по муниципальным образованиям. Это обусловлено, во-первых, неодинаковыми стартовыми условиями муниципалитетов; во-вторых, различием остроты тех или иных социальных проблем; в-третьих, разными бюджетными возможностями; в-четвертых, духовной и культурной самобытностью территории. Например, в стратегии г. Пятигорска стратегической целью в социальной сфере является повышение удовлетворенности горожан уровнем и качеством жизни – материальным положением, возможностями самореализации в труде и отдыхе, комфортной для проживания городской средой.

Исходя из двух рассмотренных выше подходов к определению качества жизни, технология формирования социальной цели муниципального образования должна включать две составляющие:

1) составление перечня показателей стратегического плана, отражающих состояние социальной сферы, и сравнительный анализ фактических и нормативных (или эталонных) значений этих показателей;

2) социологический опрос населения на предмет самооценки человеком удовлетворенности своей жизнью.

Ключевые показатели аналитического раздела стратегического плана, касающиеся анализа стартовых условий социального развития муниципального образования, целесообразно сгруппировать в 3 группы.

Первую группу составляют показатели, характеризующие материальное положение населения, среди которых особо следует выделить:

– среднемесячную начисленную заработную плату по видам экономической деятельности, размер пенсий, доход от ведения личного подсобного хозяйства (руб.);

– уровень жилищной обеспеченности в целом, а также обеспеченность жильем в семьях, принятых на квартирный учет (кв. м на чел.);

– наличие легковых автомобилей на 10000 тыс. населения;

– состав расходов на конечное потребление домашних хозяйств.

Вторую группу образуют индикаторы, характеризующие инфраструктурную обустроенность и качество среды проживания:

– уровень развития инженерной инфраструктуры (доля жилого фонда, обеспечен-

ного газом, центральной канализацией, услугами центрального отопления и горячего водоснабжения и т.д.);

– уровень развития социальной инфраструктуры (обеспеченность образовательными учреждениями (по видам), учреждениями здравоохранения на 10000 населения);

– транспортная обеспеченность и пропускная способность дорог (количество маршрутов, ритмичность работы общественного транспорта и т.д.);

– экологические индикаторы, в том числе качество воды, воздушного бассейна, геомагнитные излучения в районах жилой застройки;

– степень благоустроенности территории (наличие зеленых массивов, парков, зон отдыха, магазинов и т.д.).

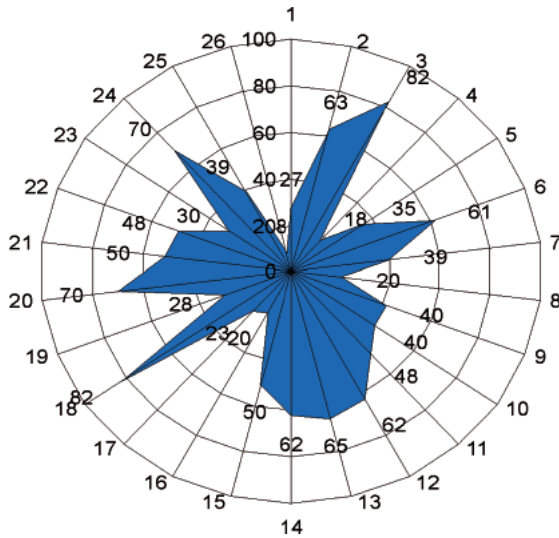
В третью группу сведены показатели, отражающие доступность социальных и культурных благ и услуг (возможность посещать театры, кинотеатры, библиотеки, клубы по интересам, спортивные секции и т.д.).

Экспертный анализ в разрезе ключевых индикаторов необходимо дополнить результатами социологического опроса населения относительно текущего материального положения, эффективности работы транспорта, доступности и качества предоставляемых социальных и культурных услуг.

Так, опрос мнения жителей города Пятигорска (рисунок) позволил конкретизировать и расширить круг проблем, выявленных в ходе экспертного анализа. В некоторых случаях результаты социологического опроса населения вступали в противоречие с данными муниципальной статистики и информацией, предоставленной администрацией города. В частности, по сведениям администрации, проведено полное переоснащение поликлинических учреждений города современным медицинским оборудованием. Однако 65% опрошенных оценивают уровень оснащенности как низкий. Результаты социологического опроса населения позволяют определить приоритетные направления местной социальной политики.

Формируя стратегические приоритеты социального развития муниципального образования, органы местного самоуправления должны исходить из принципа реалистичности, то есть наличия потенциальной возможности реализовать в полном объеме обозначенные цели и задачи. Детерминантой реализации стратегических целей территориального социального развития являются бюджетные возможности муниципалитета. Социальная нагрузка на местные бюджеты сегодня и без того высока. Например, удельный вес расходов бюджета, связанных с социальной сферой и ростом качества жизни населения (включая расходы на жилищ-

но-коммунальное хозяйство) в г. Пятигорске, вырос с 79,6% в 2004 году до 88,2% в 2008 году. Поэтому при формировании местной социальной политики акцент должен быть перенесен с дальнейшего наращивания доли социальных расходов в расходной части бюджета на повышение эффективности использования бюджетных средств.



- 1 Основная проблема городского хозяйства – состояние дорог
- 2 Неэффективная работа городского транспорта
- 3 Неудовлетворительная работа ЖКХ
- 4 Качественные медицинские услуги – в платных поликлиниках
- 5 Качественные медицинские услуги – там, где есть знакомство
- 6 Платные медицинские услуги жителям недоступны
- 7 Качественное школьное образование вполне реально
- 8 Качественное школьное образование возможно за дополнительную плату
- 9 Низкий уровень профессионализма персонала детских садов
- 10 Низкий уровень профессионализма персонала поликлиник
- 11 Низкий уровень профессионализма персонала социальных учреждений
- 12 Низкая оснащенность детских садов
- 13 Низкая оснащенность поликлиник
- 14 Низкая оснащенность социальных учреждений
- 15 Облик города не соответствует его культурно-историческому статусу
- 16 Требуется реконструкция парковая зона
- 17 Материальное положение жителей плохое
- 18 Живут в неблагоустроенных квартирах
- 19 Живут в частных домах
- 20 Недостаточное количество детских садов
- 21 Неудовлетворительное состояние зданий детских садов
- 22 Недостаточно клубов по интересам
- 23 Недостаточно библиотек
- 24 Недостаточно спортивных площадок
- 25 Недостаточно медучреждений
- 26 Желание переехать в другой город

Результаты опроса населения г. Пятигорска

Ожидаемые значения показателей, характеризующие достижение поставленных социальных целей, должны быть увязаны с бюджетными параметрами, то есть необходимо обеспечить единство бюджетного и стратегического планирования.

Императивом реализации долгосрочной местной социальной политики является сближение социально-экономического и территориального планирования, то есть интегрированность содержания стратегии социально-экономического развития муниципального образования и генерального плана, который следует рассматривать как рамочный документ. При этом как генеральный план не может обойтись без регулирования социальных вопросов, так и стратегия будет поверхностной без ее привязки к конкретным территориям. В противном случае стратегическое планирование будет носить декларативный характер, а цели местной социальной политики так и не будут реализованы.

Позиционируя стратегию как документ общественного согласия, отметим особую важность достижения в ходе общественной дискуссии по идентификации стратегических направлений социального развития консенсусности интересов власти, бизнеса и гражданского общества. Ключевая роль в стратегии должна отводиться формированию системы социальной ответственности бизнеса, которую можно определить как философию поведения и концепцию выстраивания деловым сообществом, компаниями и отдельными менеджерами основной и дополнительной общественно-значимой деятельности. Следует согласиться с Д.А. Ситковским, который отмечает, что «содержание данной ответственности выходит за рамки, устанавливаемые законодательством, и предполагает, что организации добровольно принимают дополнительные меры по повышению качества жизни работников и их семей, а также местного сообщества в целом» [5]. Таким образом, социальная ответственность бизнеса получает непосредственную привязку к процессу территориального развития, и ее возможности должны быть учтены в стратегических планах развития муниципалитетов.

Возможны различные формы участия бизнеса в социальных расходах территорий: от прямого финансирования до совместных программ в рамках государственно-частного партнерства. Помимо традиционных форм (спонсорской помощи, меценатства и др.) к числу относительно новых механизмов благотворительной деятельности относится использование конкурсных механизмов. Если спонсорская помощь направлена



на отдельных людей или организации, то использование механизма конкурса позволяет не только оказать помощь нуждающимся, но и найти наиболее эффективные способы решения проблемы. О.С. Белокрылова и И.В. Бережной выделяют ряд преимуществ политики социальной ответственности бизнеса для всех участников [1, с.270]:

- наиболее эффективное вложение средств;
- объективное определение проблем общества;
- формирование и развитие человеческого капитала территории;
- выбор наиболее эффективных вложений;
- развитие проектной культуры;
- вовлечение новых участников в осуществляемые проекты;
- возможность привлечения дополнительных ресурсов.

Одной из форм проявления социальной ответственности бизнеса являются корпоративные социальные инвестиции. Анализируя на основе данных Ассоциации менеджеров России структуру корпоративных социальных инвестиций российского бизнеса, отметим, что основная их доля приходится на развитие персонала (43,6%). На здоровье работников и охрану труда компании расходуют 14,5% от общего объема социальных инвестиций, на природоохранную деятельность – 14,1%. Статья «местное сообщество» составляет лишь 8,8% и имеет тенденцию к сокращению. Это свидетельствует об отсутствии диалога между местным самоуправлением и бизнес-сообществом и снижает потенциальные финансовые ресурсы реализации стратегий развития муниципальных образований.

Таким образом, социальное развитие муниципалитетов в современных российских условиях может быть существенно улучшено путем повышения степени социальной ответственности бизнеса. С этой целью в рамках социальной политики, проводимой местными органами самоуправления, следует предусмотреть меры по усиле-

нию мотивации корпоративных социальных инвестиций.

В этой связи действенным инструментом реализации стратегии становятся разработка и заключение социального договора между администрацией муниципалитета, хозяйствующими субъектами и населением относительно параметров использования производимого продукта. Как известно, именно механизмы социальных договоров (например, немецкая тарифная автономия, французские контракты прогресса, английский социальный контракт, бельгийское социальное программирование) позволили многим странам сформировать эффективную структуру современного воспроизводства.

Список литературы

1. Белокрылова О.С., Бережной И.В. Институционализация взаимодействия бизнеса и власти в местном социуме // Модернизация социоприродохозяйственной системы региона в интересах обеспечения экономического роста: Материалы «круглого стола» / отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д. – Пятигорск: Изд-во СКАГС, 2006. – С. 263–272.
2. Официальный сайт Министерства экономического развития Ставропольского края. – Режим доступа: <http://www.stavinvest.ru>
3. Ситковский Д.А. Социальная ориентация бизнеса и экономическое развитие региона // Управление экономическими системами: электронный журнал. – 2010. – №3 (23). – URL: <http://uecs.mcnp.ru>
4. Стратегия развития города-курорта Пятигорска до 2020 года / Решение Думы города Пятигорска от 24.09.2009 N 84-46 ГД «Об утверждении стратегии развития города-курорта Пятигорска до 2020 года» // Пятигорская правда. – 26.09.2009. – № 106 (7218).
5. Харченко К. Технология пространственной локализации стратегии развития города // Муниципальная власть. – 2009. – №6. – С. 75–79.

Рецензенты:

Алиева С.В., д.соц.н., профессор, зав. кафедрой менеджмента и маркетинга Филиала ФГОУ ВПО «Северо-Кавказская академия государственной службы», г. Пятигорск;

Киселева Н.Н., д.э.н., профессор, зав. кафедрой мировой и региональной экономики Филиала ФГОУ ВПО «Северо-Кавказская академия государственной службы», г. Пятигорск.

Работа поступила в редакцию 28.04.2011.