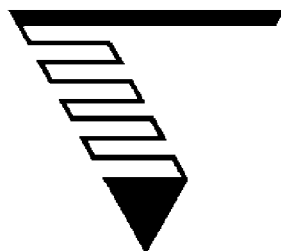


РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ОТДЕЛЕНИЕ ЭКОНОМИКИ РАН  
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНО-КООРДИНАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ЦЭМИ РАН



**СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ**

Вологда  
2000

ББК 65.9(2)23

С 83

**Стратегия управления муниципальными образованиями** / Коллектив авторов под научным руководством д.э.н. В.А. Ильина, А.С. Якуничева. — Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2000. — 115 с.

В книге рассматриваются проблемы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований России. Формируются методологические и методические подходы к организации процесса административно-территориального управления. Выводы, заключения и предложения по проблемам реорганизации муниципального управления базируются на примере г. Вологды — крупного промышленного и административного центра Северного экономического района России.

Книга рассчитана на представителей законодательных и исполнительных ветвей власти, руководителей и специалистов управленческих структур, студентов и аспирантов, изучающих данную проблему.

ISBN 5-93299-020-1

© В.А. Ильин, А.С. Якуничев и др., 2000

© Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2000

Научное издание

**Стратегия управления муниципальными образованиями**

Корректор  
Л.Н. Воронина

Компьютерная верстка Т.В. Ускова  
Оформление обложки Э.О. Прокофьева

Лицензия ЛР N 040925 от 27 ноября 1998 г.

---

Подписано в печать 22.12.2000 г.  
Формат 60x84/16. Бумага писчая. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 6,6. Тираж 300 экз. Заказ N 177.

---

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56-а, ВНКЦ ЦЭМИ РАН  
тел. 24-42-16

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В книге излагаются основные результаты научно-исследовательских работ по проблемам управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в период стратегических изменений в России. Исследования проведены сотрудниками Вологодского научно-координационного центра Центрального экономико-математического института Российской академии наук (исследуемый период — с 1998 по 2000 гг.) при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 99—02—00132а).

Рассмотрены проблемы управления социально-экономическими процессами на муниципальном уровне с учетом основных мировых и европейских тенденций в развитии экономики и местного самоуправления. Авторами дан анализ современной социально-экономической ситуации, складывающейся в городах России, предложены основные механизмы управления социально-экономическим развитием городов на примере г. Вологды.

В первой главе кратко излагаются основные современные тенденции (муниципальный маркетинг, проблема устойчивого развития общества, экономика развития) применительно к муниципальному управлению. Вторая глава посвящена методологическим и методическим вопросам организации управления социально-экономическими процессами на территории города. В третьей главе рассматриваются вопросы информационного обеспечения процесса управления развитием муниципальных образований.

Авторский коллектив монографии следующий: руководители — д.э.н. В.А. Ильин, А.С. Якуничев; научные сотрудники ВНКЦ ЦЭМИ РАН А.Н. Зуев, Т.В. Ускова.

## ВВЕДЕНИЕ

Одним из важнейших преобразований в России является реформа местного самоуправления, что объективно способствует усилению внимания к территориальному управлению. Перенесение центра тяжести в решении многообразных проблем населения на местный уровень поставило большинство городов России в чрезвычайно трудное экономическое и финансовое положение. Оно характеризуется значительным сокращением жилищного строительства, отсутствием необходимых средств на развитие инфраструктуры городов, обновление общественного транспорта. В сложном положении находится социальная сфера городов — образование, здравоохранение, культура. Остается высоким уровень безработицы. Снижение реальных доходов, появление социально неблагополучных и незащищенных слоев требуют принципиально новых подходов к формированию и реализации социальной защиты населения. Положение усугубляется тем, что главный источник обеспечения и повышения качества жизни населения города — бюджет имеет значительный дефицит. В этих условиях одним из важнейших факторов успешного проведения начатых преобразований является совершенствование управления социально-экономическими процессами на территории муниципального образования. Необходим качественно иной уровень управления, адекватный новым политическим и экономическим условиям. Местным исполнительным и законодательным органам власти предстоит строить свою политику развития, основанную на изучении и применении российского и мирового опыта строительства экономики и общества, научных исследований и разработок, максимально учитывающую имеющиеся ресурсы, местоположение города, его историю и культуру и многие другие факторы [13]. Усложнение механизма управления социально-экономическими процессами требует от властных структур муниципальных образований изменения приоритетов управления, овладения новыми управленческими компетенциями и внедрения в практику органов местного самоуправления современных технологий.

Отечественный и зарубежный опыт управления развитием территорий позволил сформулировать основные тенденции управления развитием муниципальных образований:

- 1) комплексный подход к развитию муниципальных образований;
- 2) усиление стратегического характера управления;
- 3) демократизация процесса управления;

- 4) переход к управлению, основанному на балансе интересов и экономически взаимовыгодных отношениях органов власти и управления, субъектов хозяйствования и населения;
- 5) научный подход к управлению как к инструменту нахождения научно обоснованных решений по достижению целей развития муниципальных образований.

Развитие рыночных отношений и нарастание конкуренции между регионами России и муниципальными образованиями за привлечение инвестиций определяют необходимость использования адекватных механизмов, таких, как стратегическое планирование, городской маркетинг, информационный мониторинг и другие, с успехом применяемых на протяжении ряда лет в странах Европейского Союза. Изучение и использование опыта городов Европы весьма актуально сегодня и для российских городов.

Авторами настоящего издания предпринята попытка рассмотреть научно-методические вопросы и конкретные рекомендации по организации управления социально-экономическим развитием муниципального образования на примере г. Вологды.

# **1. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ: МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ, ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА И ЭКОНОМИКА РАЗВИТИЯ В ПРИЛОЖЕНИИ К МУНИЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛЕНИЮ**

Интеграционные процессы в Европе, новый уровень социальных и экологических стандартов, глубокая перестройка экономики привели в последней четверти двадцатого века к существенным проблемам в развитии городов. В конце 80-х годов в ряде европейских городов появились и стали применяться передовые организационные технологии, направленные на активизацию развития в новых условиях. Применение подобных технологий позволило муниципалитетам активизировать свое развитие, привлечь новые инвестиции, более эффективно решать социальные и экономические проблемы. В условиях становления рыночных отношений российским городам, видимо, необходимо учитывать европейский опыт решения проблем и использовать в своей практике наработанные современные технологии. Кратко остановимся на некоторых из них.

## **1.1 Муниципальный маркетинг**

Маркетинг города, зародившийся в странах Западной Европы около 20 лет назад, для России — понятие новое. Заметим, что в Германии муниципальный маркетинг появился вследствие развития системы стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований, адаптированной к условиям рынка. Начавшаяся в конце 70-х — начале 80-х годов структурная перестройка экономики Германии, переход многих предприятий на экологически чистые производства и новые технологии, недостаточная покупательная способность населения, усиление конкуренции между городами требовали дополнительных капитальных затрат. В борьбе за привлечение инвестиций города стали конкурировать между собой, стремясь быть более привлекательными для свободного капитала, постоянных жителей и туристов. Все это заставило городские власти всерьез заниматься вопросами маркетинга.

Российские города отличаются от городов Германии и уровнем развития, и численностью, и характером решаемых проблем, и исходными условиями функционирования. Однако проблемы, возникшие в Германии в то

время, сейчас являются актуальными для муниципальных образований России, например, такие, как недостаток денежных ресурсов на содержание и развитие социальной сферы, структурная перестройка промышленности, вызывающая сокращение объемов традиционного промышленного производства, социальное расслоение общества. Решение возникших проблем только инструментами свободного рынка, без вмешательства властных структур, даже в странах с развитой рыночной культурой оказалось недостаточно эффективным. Необходимо использовать накопленный опыт решения аналогичных проблем. Конечно, нецелесообразно и невозможно его копировать, тем более, что города и одной страны по многим позициям отличаются друг от друга. Поэтому при выборе вариантов развития требуется индивидуальный подход. Вместе с тем, наработанные методические подходы к формированию стратегии социально-экономического развития муниципальных образований в форме маркетинга весьма актуальны и привлекательны применительно к практике управления развитием российских городов.

Возможны две трактовки понятия «городской маркетинг». В «узком» смысле городской маркетинг рассматривается как придание благоприятного имиджа городу, реклама его привлекательных черт, создание благоприятного климата для размещения инвестиций. Но, как показала практика, города не могут стать в полной мере привлекательными, если их стратегия будет направлена только на рекламу своего внешнего облика, культурных достопримечательностей, торговых заведений, на возрождение и развитие делового центра. Не менее важно повышение уровня жизни населения города и благоприятная социальная среда как для гостей города, так и его постоянных жителей. Для этого должны быть решены многие социальные и инфраструктурные проблемы — такие, как проблемы транспорта, здравоохранения, образования, культуры, науки, жилья и благоустройства, экологии, социального обеспечения и другие. Необходимость решения указанных задач постепенно изменила концепцию маркетинга города. В «широком» смысле городской маркетинг должен, ориентируясь на интересы бизнеса, решать проблемы развития экономики всего города, его социальной сферы, улучшать качество жизни всех социальных групп населения и каждого отдельного жителя.

Хотя к пониманию городского маркетинга существуют различные подходы, большинство ученых и специалистов Германии сходится в том, что сущность данного понятия — «повышение качественных показателей города,



повышение качества жизни населения, улучшение условий труда и развития экономики, разработка концепции развития и претворение ее в жизнь в интересах всех социальных групп жителей» [13]. Городской маркетинг — это новое понимание планирования и управления развитием города.

Городской маркетинг включает в себя разработку и реализацию долгосрочных концептуальных подходов к комплексному развитию экономики и социальной сферы города, направленных на решение сложных социально-экономических проблем. Его целью является формирование стратегий развития города и принятие оптимальных мер, удовлетворяющих разнообразные, часто противоречивые интересы и потребности различных групп в рамках единой концепции. Эта цель может быть успешно достигнута при условии, если маркетинг займет прочное место в деятельности структур управления.

Применительно к городу в технологии разработки концепции маркетинга можно выделить три этапа:

I этап — маркетинговый анализ;

II этап — разработка маркетинговой стратегии;

III этап — реализация маркетинговой стратегии.

Задача первого этапа — выявление преимуществ и недостатков в развитии города, оценка его возможностей. Анализ проводится как при изучении объективных показателей, характеризующих состояние материального производства, непродовольственной сферы, демографической ситуации, исторических особенностей и перспектив развития города с учетом имеющихся (или предполагаемых) финансовых, трудовых и других ресурсов, так и при оценке проблем города экспертами. Всесторонний анализ ситуации в городе позволит:

— определить специфические особенности города, которые отличают или потенциально могут отличать его от конкурентов — других городов региона, близлежащих региональных центров;

— выявить важнейшие цели, на достижение которых должна ориентироваться деятельность города;

— наметить основные задачи, которые позволят осуществить выбранные цели и решить известные проблемы.

На втором этапе определяются наилучшие стратегии развития города, которые позволят укрепить его сильные стороны и устранить слабые моменты. Разработка стратегий городского развития основана не только на стати-

стических и аналитических данных. Необходим учет долгосрочных потребностей бизнеса и различных слоев населения.

Реализация выбранной стратегии развития, пожалуй, один из самых трудных этапов, требующий ресурсов, времени, принятия руководством неординарных мер и осуществления постоянного наблюдения и контроля эффективности выбранных стратегических решений.

Таким образом, городской маркетинг предполагает создание единой концепции развития города, направленной на перспективу, подлежащей постоянной корректировке в зависимости от меняющихся условий.

Концепция городского маркетинга базируется на применении методологии современной экономической науки, учитывающей социально-экономическое положение России и опыт реформ других стран мира. Поэтому целесообразно остановиться на современных подходах к решению проблем устойчивого развития общества.

## **1.2 Устойчивое развитие общества**

Проблема устойчивого развития общества оказалась в центре внимания мировой и российской общественности после Второй Международной конференции по окружающей среде и развитию, которая была организована ООН в 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Основной рекомендацией конференции является переход от прежней стратегии развития человечества к стратегии устойчивого развития.

Выводы конференции ООН особенно актуальны для России, ставшей на новый путь развития. Проводимые реформы обострили проблемы эффективности и структурной перестройки российской экономики, а ее негативное воздействие на окружающую среду оказалось значительно выше, чем в технологически передовых странах. Однако резервы России для устойчивого развития значительны. Доказательством тому служит богатый научный, технический, культурный и природный потенциал, механизмы практического использования которого пока развиты слабо.

В 1996 г. Указом Президента Российской Федерации утверждена «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», в основу которой положена идея сбалансированного решения социально-экономических проблем сохранения окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей

нынешнего и будущих поколений [10].

При этом принципиальными задачами названы:

- обеспечение стабилизации экологической ситуации;
- экологизация экономической деятельности;
- массовое внедрение энерго- и ресурсосберегающих технологий.

Государственное управление процессом перехода к устойчивому развитию предполагает разработку системы программных и прогнозных документов, включающих в качестве составного компонента прогнозы изменений окружающей среды. Для управления процессом перехода к устойчивому развитию и оценки эффективности используемых средств предусматриваются целевые ориентиры. Критерием устойчивого развития признается высокое качество жизни и высокая нравственность населения, которые достигаются правовыми, политическими, экономическими и социальными средствами.

Основными показателями качества жизни Концепцией определены:

- продолжительность жизни (ожидаемая при рождении или фактическая);
- состояние здоровья населения;
- отклонение состояния окружающей среды от нормативов;
- уровень знаний или образовательных навыков населения;
- валовой внутренний продукт на душу населения;
- уровень занятости населения;
- степень реализации прав населения.

В качестве целевых показателей устойчивого развития установлены уровни (на душу населения и единицу валового внутреннего продукта) потребления энергии и других ресурсов, показатели качества состояния окружающей среды.

Однако переход к устойчивому развитию страны возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие ее регионов, и в том числе муниципальных образований. При этом проблемы, решаемые муниципальными образованиями, в значительной степени должны соответствовать региональным и федеральным задачам и учитывать местные особенности.

Устойчивое развитие муниципальных образований предполагает достижение социальной и экономической стабильности, планомерное развитие производительных сил и общественных отношений, обеспечение условий материального благополучия, духовного развития и социальной самореали-

зации человека, сохранение и рациональное использование окружающей среды без ущерба интересам будущих поколений.

Среди основных принципов устойчивого развития муниципальных образований можно выделить следующие:

- системный подход к решению социально-экономических проблем;
- стратегическое и индикативное планирование развития муниципальных образований, сочетание плановых и рыночных механизмов управления и регулирования социально-экономических процессов;
- приоритет стратегических целей над тактическими;
- ориентация экономики муниципального образования на использование имеющегося социально-экономического потенциала;
- социальная ориентация развития хозяйственного комплекса;
- активизация человеческого фактора на основе экономического стимулирования всех социальных групп населения.

Переход муниципального образования на модель устойчивого развития — долговременный и сложный процесс, осуществляемый в несколько этапов. На начальном этапе основной целью является стабилизация социально-экономической обстановки. В связи с этим перед муниципальными образованиями стоят следующие задачи:

- 1) создание организационных, финансово-экономических условий для стабилизации отраслей материального производства;
- 2) обеспечение социальной стабильности;
- 3) разработка комплекса мер по нормализации обстановки на экологически неблагоприятных территориях;
- 4) приостановление роста реальной безработицы;
- 5) прекращение снижения реальных доходов населения.

На следующем этапе деятельность муниципальных образований направлена на проведение структурных преобразований экономики.

Основными задачами являются:

- 1) формирование рациональной структуры экономики муниципального образования;
- 2) технологическое обновление промышленного производства;
- 3) использование эффективных механизмов хозяйствования;
- 4) рациональное использование природных ресурсов.

В дальнейшем должна решаться проблема гармоничного развития со-

циально-экономического комплекса муниципального образования, населения и окружающей природной среды. Этот этап характеризуется завершением формирования перспективной производственной структуры, повышением уровня жизни населения, устойчивым расширенным воспроизводством, поддержанием равновесного состояния окружающей среды.

Принимая концепцию перехода муниципального образования к устойчивому развитию, необходимо учитывать современные подходы экономической науки к развитию социальных систем, какими являются муниципальные образования.

### 1.3 Экономика развития

Экономика развития — одно из новых направлений, интегрирующее экономические и социальные аспекты жизни общества и концентрирующее внимание на экономических, политических и институциональных механизмах управления, способствующих существенному улучшению жизни населения в короткие сроки. На современном этапе термин “развитие” понимается не как быстрое увеличение объема ВВП и ВВП на душу населения. Мировой опыт показывает, что высокие значения этих показателей могут сосуществовать наряду с другими показателями — обнищанием широких слоев населения, ростом безработицы, растущим неравенством в распределении доходов. Профессор Нью-Йоркского университета, известный в области экономики теоретик, практик и педагог, Микаэль П. Тодаро предлагает рассматривать развитие как «многоплановый процесс, ведущий к радикальным изменениям в социальных структурах, поведении людей, общественных институтах, а также к ускорению экономического роста, сокращению неравенства и искоренению безработицы» [17].

Исходя из определения, общепризнанными сегодня являются следующие важнейшие компоненты цели развития любого общества:

1. Обеспечение основных потребностей (пища, жилье, здоровье и безопасность) максимально возможного количества людей. Это необходимые, но недостаточные условия для развития.
2. Самоуважение, удовлетворенность жизнью.
3. Свобода личности при минимальных внешних ограничениях.

Основополагающей составляющей экономической политики, проводимой странами с различным уровнем развития и принятой в России, выступает

стратегия экономического роста, которая обеспечивает сбалансированное развитие экономики, социальной сферы и экологии. Рассмотрение теоретических положений выбранной стратегии весьма актуально для органов власти всех уровней, в т. ч. и муниципального.

В любом обществе, независимо от его устройства, действуют три основных фактора, стимулирующих экономический рост, — это накопление капитала, рост населения и следующее за ним увеличение численности трудовых ресурсов, технический прогресс [17].

Остановимся коротко на каждом из перечисленных факторов.

Итак, первый — это *накопление капитала*. Оно имеет место, когда часть текущих доходов сберегается с целью увеличения будущих. Как известно, основными формами инвестиций являются:

- прямые инвестиции в производство (основные средства и оборотный капитал);
- вложения в социальную и экономическую инфраструктуру (дороги, энергетика, коммунальное хозяйство и т.д.);
- инвестиции в человеческий капитал (эта форма вложений способствует повышению качества человеческого капитала и дает обычно более высокий производственный эффект, чем простое увеличение числа занятых).

Источники инвестиций могут быть как внешние, так и внутренние. Рассмотрим внешние, имея в виду иностранные инвестиции, а среди них — частные. Необходимо учитывать, что иностранные инвестиции носят, скорее, характер гуманитарной помощи и не окажут существенного влияния на развитие конкретного города из-за их размера и направленности. Внешних инвесторов привлекают прежде всего источники сырья или дешевой рабочей силы и/или возможности расширения рынка сбыта. Вхождение их на российский рынок (здесь мы не рассматриваем спекулятивных инвесторов) достаточно рискованно и сопряжено с огромными затратами. Крупные инвесторы в России, как и в других странах третьего мира, представлены в основном большими транснациональными корпорациями, заинтересованными в стратегическом занятии емкого российского рынка. Мелкие и средние инвесторы, вкладывавшие средства в российскую экономику в первые годы реформ, представленные в основном рисковым капиталом, заинтересованы в быстрой отдаче от инвестиционных вложений, что может дать использование, а точ-

нее, вывоз дешевого сырья. Приход среднего и мелкого инвестора в производственный процесс требует определенной политической стабильности и развитой рыночной инфраструктуры. Этим требованиям (если инвестиции не связаны с топливно-энергетическим комплексом) в большей мере соответствуют бывшие страны СЭВ (Польша, Чехия, Словакия и т.д.), Прибалтика, некоторые крупные города на западе европейской части России.

Вторым фактором экономического развития является *рост населения и* следующее за ним *увеличение численности рабочей силы*. Имеется в виду, что чем больше рабочих рук, тем больше производственные возможности и тем шире внутренний рынок. Подобный эффект зависит от способности экономической системы создать рабочие места для новых работников, что определяется возможностями рассмотренного выше фактора, стимулирующего экономическое развитие. Следует заметить, что имеют место и другие мнения относительно роста населения, а именно: быстрый рост сопровождается значительным избытком рабочей силы, воспроизводством значительной безработицы и, как следствие, низким уровнем жизни населения. В большинстве городов России не наблюдается всплеска роста населения, рождаемость соответствует показателям европейских стран, однако высока смертность, особенно детская. В этих условиях фактор роста населения является положительным для экономического развития.

Третьим, основополагающим фактором экономического роста, который многие экономисты считают наиболее важным, признается *технический прогресс*. Наиболее эффективен в современных условиях капитал- и трудосберегающий технический прогресс. Эффективность экономики все в большей мере сдвигается в сторону наукоемкой, технически сложной продукции. Развитие этих процессов привело к наибольшей эффективности производства новых знаний, «ноу-хау». Вместе с тем, такое производство требует значительных и длительных затрат как на материальную часть (оборудование, технологии), так и на повышение уровня трудового потенциала (образование, специальная подготовка). Расширение сферы производства новых знаний может происходить только при подготовленной к этим процессам инфраструктуре и во многом определяется способностью общества (региона, муниципального образования) воспринимать, а в дальнейшем и производить новые знания и, кроме того, являться проводником или источником этих знаний для других территориальных образований.

Для определения эффективности социально-экономического развития учеными-экономистами предложены характеристики роста, т.е. показатели, позволяющие отслеживать социально-экономические тенденции. Так, лауреат Нобелевской премии в области исследования экономического роста Саймон Кузнец выделяет шесть таких характеристик современного экономического роста [17].

1. Темпы роста подушевого дохода и населения. В развитых странах последние 200 лет средние темпы роста подушевого дохода составили 2% в год при росте населения 1% в год. Это обеспечивало удвоение подушевых доходов населения каждые 35 лет.

2. Темпы роста производительности факторов производства, и особенно производительности труда. Основная часть прироста валового национального продукта на душу населения достигнута в развитых странах за счет технического прогресса.

3. Темпы структурной трансформации экономики. Быстрый экономический рост в развитых странах сопровождается быстрой структурной перестройкой. Она включает в себя перемещение рабочей силы из сельского хозяйства в промышленность, а в последние годы — из индустрии в сферу услуг и рыночной инфраструктуры.

4. Темпы социальной, политической и идеологической трансформации. Эта характеристика рассматривается в нескольких разрезах.

- Рационализм поведения и управления, означающий, что экономическая стратегия и тактика государства и индивидуума основывается на знаниях и точных фактах.
- Экономическое планирование есть основа создания и развития системы мер рациональной экономической политики. Планирование представляется как сознательные действия государства, направленные на координацию экономических решений долговременного характера, прямое и косвенное воздействие, а иногда и государственный контроль за изменением основных экономических переменных (доход, потребление, занятость, инвестиции и т.д.).
- Равенство, рассматриваемое как обеспечение более равного социального и правового статуса, доходов и уровня жизни для различных слоев общества
- Институциональные перемены и изменение сознания.



Последние два положения подтверждены теорией новой институциональной экономики, обретающей в последние годы все большее признание и представленной в работах лауреата Нобелевской премии Дугласа Норта. Он рассматривает информационную открытость государственных органов как фактор, оказывающий важное влияние на экономический рост, так как отсутствие своевременной и объективной информации негативно сказывается на экономических процессах. В то же время открытость ведет к усилению принципа равных возможностей [15].

5. Распространение результатов экономического роста. Данная характеристика показывает, насколько широко вовлечено в процесс преобразований и роста население, не являются ли реформы делом и интересом узкого круга.

6. Масштабы экономического роста — способность находить за пределами своей территории рынки сбыта, источники сырья и дешевой рабочей силы.

Рассмотренные выше цели развития, факторы экономического роста и его характеристики относятся к социально-экономической деятельности государства, однако с учетом региональных и местных особенностей могут использоваться в управлении развитием муниципальных образований.

## **2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

### **2.1 Проблемы управления социально-экономическим развитием муниципального образования**

В период плановой экономики социально-экономическое развитие муниципальных образований и характер развития отраслей городского хозяйства, по крайней мере, в целях и задачах носили планомерный и пропорциональный характер с преобладанием централизованных форм финансирования и управления. С началом реформ произошел отказ от традиционных процедур на всех уровнях управления, в том числе и на муниципальном. Это выразилось, в частности, в сокращении, а в ряде случаев и в прекращении целенаправленной и постоянной работы по комплексному анализу складывающейся социально-экономической ситуации, в сворачивании работ по прогнозированию развития экономики, социальной сферы, формированию плановых документов стратегического характера [12].

Основными причинами отказа от планирования явились, во-первых, несовершенство центрально-директивного планирования и чрезмерная детализация планов. Однако советский опыт планирования изучался и успешно использовался зарубежными странами. Конкретные достижения планирования в СССР «в той или иной форме были адаптированы и в японской и во французской управленческой практике» [5]. Во-вторых, принятие тезиса о «несовместимости плана и рынка». Однако рынок не отменяет необходимости планирования. Вместе с тем, очевидно, что в условиях рынка задачи, функции и система планирования претерпевают существенные изменения. Опыт индустриально развитых стран показывает, что там помимо рыночных действуют и иные механизмы регулирования. В-третьих, отсутствие ресурсов для социально-экономического развития. Более того, сама постановка задачи развития признается несвоевременной, возможной только после стабилизации ситуации в стране и появления соответствующих условий. Многие руководители муниципальных органов власти полагают, что в нынешней ситуации основная их задача — обеспечить текущее функционирование городского хозяйства. Нехватка ресурсов — серьезная проблема большинства муниципальных образований. Однако теория управления и просто здравый смысл

говорят о том, что перспектива, изначально ограниченная только задачей обеспечения функционирования, обречена на провал. Нельзя выживать, не думая о будущем, не занимаясь развитием.

Практика проведения социально-экономических реформ показывает, что бескомпромиссный отход от планового регулирования социально-экономического развития городов России был необоснованным. Подтверждением этому является опыт местного самоуправления в странах Западной Европы, где эффективно действует система планирования и управления социально-экономическим развитием. Все это свидетельствует о необходимости активизации роли органов власти, в том числе муниципальных, в управлении развитием подведомственных территорий с учетом складывающихся рыночных отношений, мировых и российских тенденций.

Принятый в 1995 г. Федеральный закон “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации” и нормативные акты к нему, подготовленные Правительством РФ, поставили точку в дискуссии о месте методов планового регулирования социально-экономических процессов на всех его уровнях в условиях перехода к рынку. Разработка прогнозов, программ и планов комплексного социально-экономического развития, в соответствии с указанным законом, является компетенцией исполнительных органов власти. Это предполагает создание соответствующей системы планирования и управления социально-экономическим развитием подведомственных территорий и на муниципальном уровне. Однако речь идет не о восстановлении директивного планирования. В новых экономических условиях нужны иные методы управления с учетом возможностей муниципальных органов власти для проведения самостоятельной целенаправленной социально-экономической политики [11]. Этим требованиям более всего отвечает индикативное планирование, получившее значительное распространение в ряде развитых стран мира (в том числе во Франции, Великобритании, Германии, Японии) в послевоенный период и доказавшее эффективность в качестве одного из средств регулирования социально-экономического развития в условиях рыночной экономики.

Таким образом, перед муниципальными органами власти стоит задача создания системы планирования и управления, адекватной современным условиям. Реальная ситуация в экономике, социальной и общественно-политической сферах диктуют необходимость перехода к новому качеству планово-

го регулирования, которое предполагает:

- изменение сущности планирования, которое из орудия административного принуждения превращается в инструмент научно обоснованных решений по достижению целей социально-экономического развития территории;
- усиление стратегического характера планирования;
- демократизацию процесса разработки и принятия плановых документов [14].

Проблемы планирования и управления социально-экономическим развитием муниципальных образований активно разрабатываются российскими учеными. Вопросы организации системы планирования в настоящее время носят дискуссионный характер. Однако, по мнению большинства исследователей, создание научно обоснованной системы планирования является главной задачей органов местного самоуправления в сфере планового регулирования социально-экономического развития муниципального образования. При этом сущность планирования включает заключается в:

- определении конечных и промежуточных целей социально-экономического развития муниципального образования, задач, решение которых необходимо для достижения выбранных целей;
- поиске путей, способов достижения намеченных рубежей и необходимых для осуществления этой цели ресурсов и источников финансирования, в том числе и различных видов государственной и региональной поддержки;
- исследовании возможностей для реализации плановых мероприятий, стимулов, побуждающих хозяйствующие субъекты всех форм собственности к активизации производственно-экономической деятельности и ориентации ее на социальные интересы.

Разработка плановых документов социально-экономического развития муниципального образования требует соблюдения определенных принципов, главные из которых:

- принцип *целенаправленности* — предполагает разработку системы экономических, социальных, экологических и других целей;
- принцип *комплексности* — означает учет совокупности всех факторов развития города: социальных, экономических, экологических;

сбалансированность городских, региональных и федеральных интересов; увязку программных мероприятий по исполнителям, ресурсам и срокам осуществления;

- принцип *системности* — предполагает обоснование перспективных направлений развития города с учетом предпосылок и ограничений, формируемых на местном, региональном и федеральном уровнях;
- принцип *эффективности* — означает, что реализация разрабатываемых мероприятий обеспечит достижение выбранных целей и уровня развития, не ниже принятого в стране, с наименьшими затратами;
- принцип *общественного партнерства* — предполагает взаимодействие органов городского самоуправления с жителями города, общественными организациями, деловыми кругами, наукой;
- принцип *преемственности* — достигается использованием результатов анализа развития города и прогнозов, определяющих перспективы и приоритеты его социально-экономического развития;
- принцип *управляемости* процессом разработки — обеспечивается созданием необходимых организационно-управленческих документов, регламентирующих порядок и персональную ответственность участников программно-плановых работ, методической и информационной базы;
- принцип *гласности и открытости* работ — обеспечивается привлечением к рассмотрению и экспертизе проектов плановых документов ученых, специалистов, представителей общественности и населения;
- принцип *адаптивности* — означает учет возможных изменений внешней среды.

## **2.2 Стратегическое планирование и управление социально-экономическим развитием муниципального образования**

Как уже отмечалось, новое качество планирования предполагает переход от оперативного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований к стратегическому. При этом главная задача органов управления заключается в определении приоритетов развития, тщательной

проработке комплексных программ и отдельных крупных мероприятий. Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» поставил в центр работ по стратегическому управлению формирование долгосрочной концепции социально-экономического развития, которая определена как система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

Концепция комплексного социально-экономического развития муниципального образования является основным документом, связывающим социальный и экономический аспекты развития города. Этот документ согласует и объединяет интересы города как сложной социально-экономической системы с интересами государства. При этом интересы и цели города, выраженные в различных социальных и экономических программах, реализуемых на его территории, увязываются с целями государства, зафиксированными в государственных программах различного статуса (целевых областных и федеральных, отраслевых).

Необходимость разработки и принятия концепции социально-экономического развития города обусловлена тем, что:

во-первых, концепция определяет приоритеты развития города, стратегические цели, которые являются основой для принятия оперативных решений;

во-вторых, данный документ — наиболее адекватный инструмент динамичного развития города и снижения неопределенности внешней среды;

в-третьих, принятие концепции способствует привлечению инвестиций: наличие стратегических ориентиров — обязательное требование, выдвигаемое при реализации крупных инвестиционных проектов;

в-четвертых, наличие концепции благоприятствует улучшению делового имиджа города;

в-пятых, это — средство лоббирования интересов города на региональном, федеральном и международном уровне.

Концепция социально-экономического развития города является важнейшим базовым документом, необходимым для эффективной организации местного самоуправления. Она представляет собой единый общий замысел социально-экономического развития города на долгосрочную перспективу с

учетом федеральных, региональных и местных интересов. Концепция определяет принципиальные ориентиры в практической деятельности по регулированию социально-экономического развития города, способствует оптимальному использованию имеющихся ресурсов и привлечению к процессу управления широких слоев населения. Главная цель концепции — определение стратегии развития города, его основных сфер. На основе этого устанавливаются задачи по повышению качества жизни населения, развитию отраслей городского хозяйства, увеличению вклада города в социально-экономическое развитие региона и страны. Концепцию социально-экономического развития муниципального образования предлагается формировать с целью выбора и обоснования долгосрочной (на перспективу 10 — 15 лет) стратегии его развития. В данном документе необходимо учитывать существующее положение различных аспектов жизнедеятельности города и населения, имеющиеся преимущества и слабые стороны, а также действующие и прогнозируемые тенденции, возможную конкуренцию.

При разработке концепции должны быть тщательно проанализированы мировые, европейские, российские и региональные тенденции с точки зрения их влияния на развитие города.

Концепция включает в себя:

- общую характеристику современного состояния экономики и социальной сферы города;
- анализ динамики развития за последние годы и выявление причин, обусловивших достигнутое состояние города, выявление тенденций и проблем развития;
- определение и обоснование стратегических целей и приоритетов социально-экономической политики города на перспективу и первоочередных задач развития, обеспечивающих повышение качества жизни населения;
- основные направления реализации поставленных целей;
- прогнозы долгосрочного развития различных сфер города;
- механизмы и этапы достижения поставленных целей.

В структуре концепции можно выделить следующие разделы:

*I. Стартовые условия и исходные предпосылки развития города.*

*II. Стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития.*

*III. Основные направления городской социально-экономической политики.*

*IV. Ресурсы и механизмы реализации концепции.*

Порядок разработки данного документа определяется его структурой.

**Исследование «стартового» уровня социально-экономического положения города, причин, обусловивших его достижение, выявление тенденций и проблем развития** начинается с диагностики состояния различных сторон жизни городского комплекса, рассмотрения его сегодняшних сложностей и потенциальных возможностей. Необходимо определить возможные рынки товаров и услуг, на которых может специализироваться город, и уточнить его функции в территориальном разделении труда.

Логическая схема прогнозно-аналитических работ, связанных с комплексной оценкой исходной социально-экономической ситуации и выявлением тенденций и проблем развития города в перспективе, представлена на рис. 1.

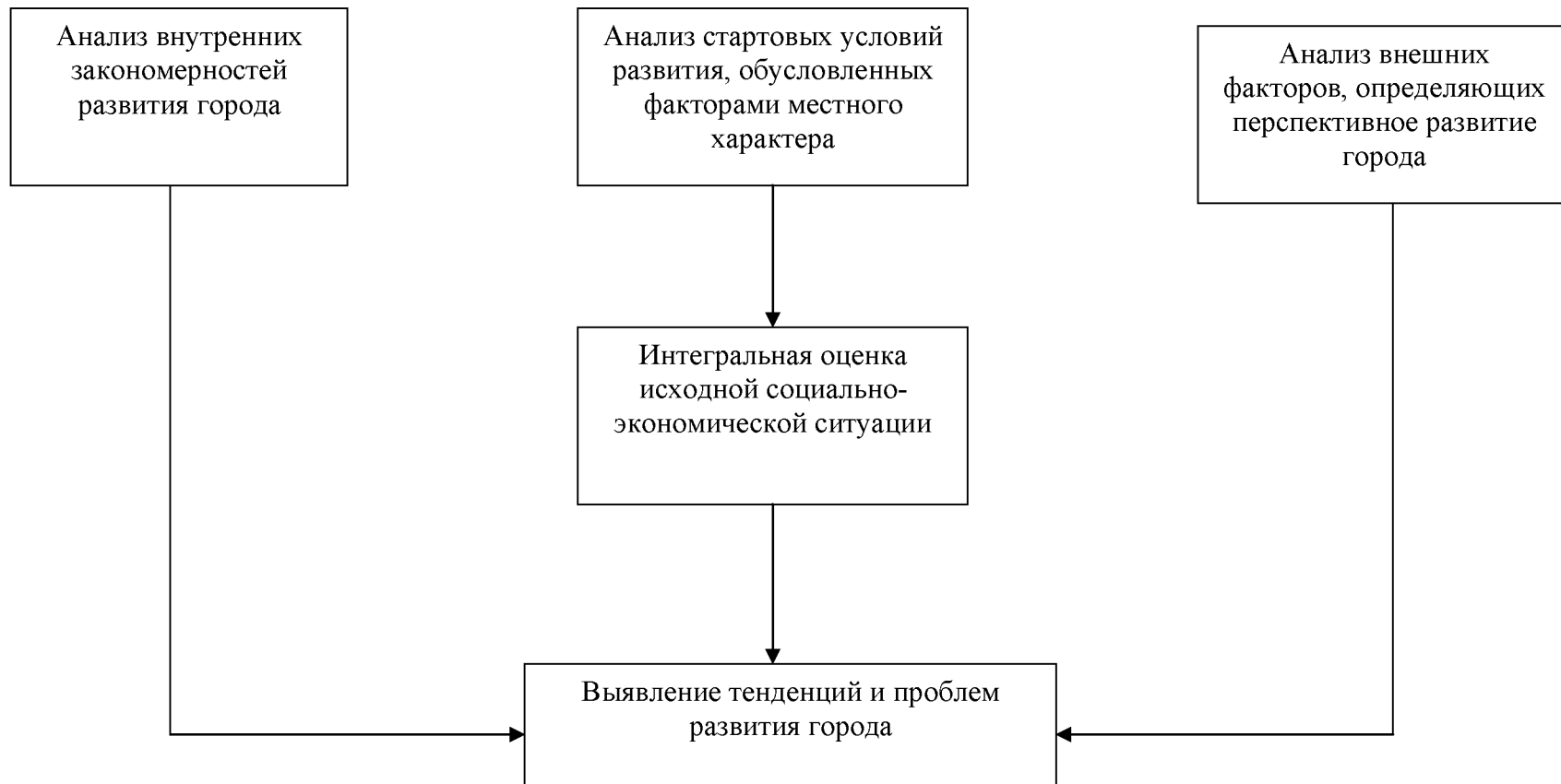
*1. Проведение ретроспективного анализа внутренних закономерностей развития города.* Производится определение причин возникновения городского поселения, традиционных функций, выполняемых городом, исследование возникновения комплекса отраслей специализации, экономических связей города и т.п. Результат данного этапа заключается в осмыслении причинно-следственных связей, обусловивших нынешнее социально-экономическое положение города.

*2. Анализ стартовых условий развития города, обусловленных факторами внутреннего и местного характера, и интегральная оценка достигнутого уровня развития города.*

Среди факторов внутреннего характера предлагается учитывать следующие:

- качество жизни населения;
- величину и эффективность использования городского социально-экономического потенциала;





**Рис. 1. Логическая схема выявления тенденций и проблем развития города в перспективе**

- экологическую обстановку;
- экономическую ситуацию;
- состояние системы городского самоуправления.

Анализ и оценка качества жизни населения может быть оценена по следующим ее компонентам:

- здоровье и продолжительность жизни населения;
- удовлетворенность условиями жизни;
- состояние духовного здоровья.

Оценку и анализ использования социально-экономического потенциала города [14] необходимо проводить с учетом всех его составляющих (рис. 2.).

Анализ и оценка экономической ситуации предполагает выявление основных тенденций развития экономики города, характеристику ее структуры и эффективности, институциональных преобразований в экономической сфере, функционирования рыночных механизмов и инфраструктурного обеспечения этого процесса, формирования конкурентной среды и хозяйственного климата.

Необходимость анализа экологической обстановки обусловлена тем, что экологические требования выступают в качестве существенных ограничений при обосновании стратегических решений в сфере экономики.

Важным фактором, характеризующим стартовые условия развития города, является состояние системы управления городом.

Проведенный анализ основывается на показателях, характеризующих развитие сфер и отраслей города в агрегированном виде, позволяет дать интегральную оценку исходной социально-экономической ситуации.

*3. Анализ внешних ориентиров, определяющих перспективное развитие города,* предполагает выявление интересов субъектов управления различных уровней, а также учет мировых, европейских, региональных экономических и социальных тенденций.

*4. Выявление и систематизация предпосылок и ограничений перспективного развития города.*

Результаты комплексной оценки исходной социально-экономической ситуации и изучения внутренних и внешних факторов развития города должны представляться в описании сравнительных достоинств и слабых сторон его социально-экономического комплекса.



**Рис. 2. Структура стартового социально-экономического потенциала города**

При изучении может использоваться метод SWOT-анализа, применение которого позволяет агрегировать результаты детальных обследований и обоснований в суждения относительно преимуществ или недостатков описываемого объекта. Сущность SWOT-анализа состоит в том, что, анализируя состояние объекта с позиций его перспективного развития, необходимо определить:

- каковы сильные стороны данного объекта (города) и его преимущества по сравнению с аналогами?
- в чем слабые стороны и в чем он уступает конкурентам?
- какие благоприятные возможности существуют для развития?
- какие потенциальные опасности и негативные последствия возможны в будущем?

Ответы на поставленные вопросы могут базироваться на объективной информации при ее наличии, а также на суждениях квалифицированных экспертов, мнение которых с достаточной достоверностью является агрегированным показателем той или иной проблемы.

Первый раздел концепции должен содержать анализ и оценку следующих характеристик:

1. Географическое положение.
2. Население и демографическая ситуация.
3. Пространственная организация.
4. Жилищная сфера и инженерная инфраструктура.
5. Отрасли социальной сферы (наука, образование, здравоохранение, культура и т.д.).
6. Политическая ситуация, безопасность, общественные отношения.
7. Экономика города.
8. Экология.

Возможны и другие направления анализа в зависимости от особенностей муниципального образования. При анализе необходимо учитывать относительность во времени преимуществ и недостатков. То, что сегодня является слабостью города, при дальнейшем развитии может стать неоспоримым преимуществом и наоборот.

**Разработка системы научно обоснованных целей стратегического развития города** основывается на комплексном анализе достигнутого уровня социально-экономического развития города и прогнозе основных его показателей.

Как известно, главная цель развития города — повышение качества жизни населения и увеличение его вклада в развитие всего общества. В то же время концепция содержит цели развития города на перспективу, процесс формирования которых может быть представлен схемой, предложенной на рис. 3. Данная схема иллюстрирует последовательность выполнения нескольких этапов работ.

*На первом этапе* разработки стратегических целей развития города выявляются перспективные проблемы, т.е. те проблемы, которые могут возникнуть в перспективе.

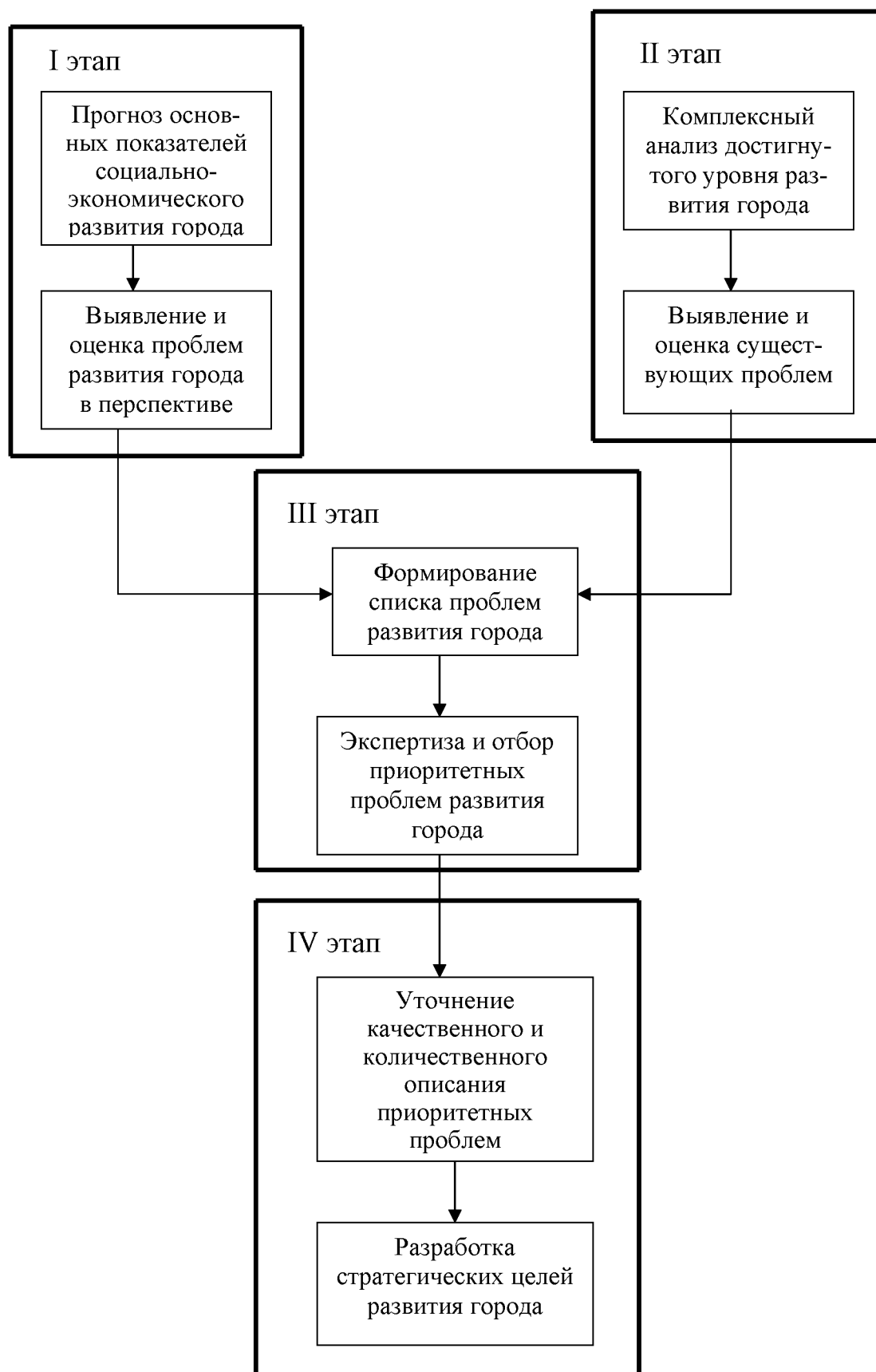
Их обоснование предполагает выполнение следующих работ прогнозно-аналитического характера.

*Прогноз основных показателей социально-экономического развития города.*

К числу наиболее важных следует отнести такие прогнозы:

- демографические (включая прогноз трудовых ресурсов и возможного количества занятых в народном хозяйстве, в том числе по отраслям);
- темпов развития отраслей экономики города и основных общеэкономических пропорций;
- совершенствования структуры экономики города и основных направлений сдвигов в размещении производительных сил;
- социального развития, роста потребностей населения, основных источников их удовлетворения, структурных изменений в потреблении товаров и услуг;
- изменения состояния окружающей среды и основных направлений по ее охране;
- баланса финансовых ресурсов города и т.п.

По результатам прогноза осуществляется *выявление и предварительная оценка перспективных проблем социально-экономического развития города.*



**Рис. 3. Схема формирования стратегических целей развития города**

Однако полный их перечень должен содержать и имеющиеся проблемы, которые определяются на **втором этапе** разработки стратегических целей. На данном этапе необходимо провести *комплексный анализ достигнутого уровня социально-экономического развития города*, а на его основе — *выявление и предварительную оценку существующих проблем*.

**Третий этап** предполагает обработку результатов предыдущих этапов, экспертизу и отбор приоритетных проблем развития.

Итогом проведения прогнозно-аналитических работ является перечень проблем социально-экономического развития города. Вместе с тем проводится *анализ каждой проблемы*, в ходе которого рассматриваются:

- ее характеристика;
- оценка негативного воздействия нерешенных проблем на развитие города в перспективе (это воздействие характеризуется динамикой качественных и количественных показателей);
- необходимость решения проблемы, которая показывает степень ее обострения в рассматриваемой перспективе;
- предварительная формулировка целей, вытекающих из сущности проблемы.

Необходимо отметить, что все проблемы обладают большим количеством критериальных свойств, характеризующих последствия их решения или нерешения и требующих совместного анализа и оценок. Поэтому особую роль играет *экспертиза и отбор приоритетных проблем развития города*.

Учитывая сложность и комплексность каждой проблемы, целесообразно организовать проведение экспертных работ в два этапа. На первом экспертную оценку проблем проводят специалисты подразделений городской администрации, работающие в данной области. На втором этапе оценивается совокупность проблем городского развития с целью их ранжирования в зависимости от приоритетности каждой из них. К экспертам этого уровня предъявляются особые требования: они должны быть способны эффективно решать проблемы стратегического характера.

**Четвертый этап** является заключительным при разработке стратегических целей. Он предполагает уточнение количественных и качественных характеристик приоритетных проблем и включает в себя следующие работы:

1. *Формулировка стратегических целей развития города.*

2. *Определение перечня показателей*, характеризующих степень достижения выбранных целей, и их количественную оценку. Поэтому на данном этапе цели должны быть определены не только качественно, но и количественно. Это создаст объективные предпосылки для разработки системы мер по реализации намеченного и организации действенного контроля за степенью его достижения.

Исходя из выбранных целей, **определяются основные направления развития экономики города и социальной сферы** в перспективе.

На заключительном этапе разработки концепции рассматриваются **ресурсы, основные этапы и механизмы ее реализации**, а также вопросы взаимоотношения с региональными и федеральными властями.

Основными механизмами реализации концепции могут быть:

1. Разработка и выполнение комплексных планов социально-экономического развития города, а также различных проектов и целевых программ развития отдельных отраслей экономики.
2. Организация маркетинговой деятельности с целью привлечения отечественных и зарубежных инвесторов.
3. Принятие нормативных актов местного значения.
4. Организация взаимодействия с региональными и федеральными структурами в рамках компетенции их влияния на развитие города.
5. Организация социально-политической поддержки реализации концепции с помощью средств массовой информации и общественности города.
6. Разработка и реализация эффективных механизмов взаимодействия с хозяйствующими субъектами всех форм собственности, расположенными на территории города.
7. Осуществление постоянного социально-экономического мониторинга.

Важную роль в реализации концепции играет организация сопровождения, регулирования, анализа и оценки социально-экономического положения города, предусматривающих наблюдение за ходом выполнения концепции, выявление проблем и их решение, анализ и оценку уровня достижения целей и задач, уточнение направлений реализации концепции и т.д.



### 2.3 Анализ современной социально-экономической ситуации

Социально-экономическое положение г. Вологды трудно определить однозначно. Кратко остановимся на основных его аспектах.

Демографическая ситуация характеризуется снижением рождаемости, достаточно высоким уровнем смертности и значительным приростом численности постоянного населения за счет его миграции. Возможно, это связано с относительно благополучной экологической обстановкой и удачным географическим положением города. В то же время ухудшение показателей рождаемости и смертности свидетельствует об имеющихся социально-экономических проблемах.

Анализ данных половозрастного состава показывает, что на протяжении периода с 1989 по 1999 гг. доля населения в трудоспособном возрасте практически не изменялась и составляла более 60%, младше трудоспособного возраста — снизилась с 24,5% в 1989 г. до 19,8% в 1998 г., а старше — возросла с 13,5% до 18,1% соответственно. Коэффициент иждивенчества остается вполне благоприятным.

Таким образом, не проблема старения населения является приоритетной для городских властей, а вопросы трудоустройства молодежи и создания новых рабочих мест в связи с достаточно высоким процентом молодого населения.

Ситуация в экономике свидетельствует о некотором ее оживлении. После резкого снижения численности занятых (в 1997 г. этот показатель был на 10% меньше, чем в 1991 г.) в 1998 г. наметился его рост (106,1% к уровню 1997 г.), и доля занятых в отраслях экономики в общей численности населения города составила 39,6%. В 1999 г. этот показатель возрос до 41,2%. Ежегодно увеличивается число предприятий всех форм собственности, одновременно сокращается численность безработных граждан, желающих найти работу.

Производственный сектор экономики является основным источником поддержания жизнедеятельности города и имеет наибольший удельный вес в формировании доходов бюджета (50%). Главное место в структуре промышленного производства занимает машиностроение и металлообработка, доля которого в общем объеме промышленного производства в 1999 г. составила 38,7%. По сравнению с 1991 г. наметился быстрый рост пищевой промышленности и электроэнергетики. В то же время в деревообрабатывающей и

легкой промышленности наблюдался значительный спад. Это — результат происходящих структурных изменений в промышленности города. В 1998 г. все отрасли промышленности, за исключением машиностроения и мукомольно-крупяной, имели объемы выше уровня 1997 г. В 1999 г. эти тенденции сохранились. Индекс физического объема промышленного производства в 1999 г. составил 105,3% к уровню 1998 г., а в машиностроении — 105,5%.

Производство потребительских товаров достигло одной трети объемов промышленного производства. В последние годы наметился рост индекса физического объема. В 1998 г. он составил 104% к уровню 1997 г., а в 1999 г. наблюдался дальнейший рост этого показателя (104,4% к уровню 1998 г.). Это было обусловлено возникновением благоприятных условий после августовского кризиса 1998 г. Резкое удорожание и сокращение объемов импорта способствовало переориентации спроса потребителей на продукцию отечественных производителей. Все же говорить о стабилизации производства потребительских товаров рано. Хотя в 1998 г. производство некоторых видов продуктов питания увеличилось по сравнению с 1994 г. (масла животного — в 3,1 раза, цельномолочной продукции на 107%, консервов молочных — на 109%, муки — на 140%), но в то же время резко снизилось производство колбасных изделий (на 31%), мяса (на 32%), хлеба и хлебобулочных изделий (на 10%). Производство кондитерских изделий, водки и ликеро-водочных изделий снизилось более чем на 60%, а макаронных изделий — в 13 раз. В 1999 г. произошло дальнейшее снижение производства мяса, субпродуктов и мясных полуфабрикатов на 30%, колбасных изделий — на 14%. В целом производство продуктов питания снизилось на 6%. В условиях все возрастающей конкуренции на рынке продовольственных товаров и низкой покупательной способности населения происходит снижение объемов производства продовольствия предприятиями города и, как следствие, отток финансовых ресурсов в другие регионы. Чтобы остановить эти процессы, необходимы проведение детального маркетингового исследования и разработка программы развития производства продовольственных товаров, а также изучение внешних (для г. Вологды) рынков реализации продовольственных товаров. А резервы и свободные мощности для увеличения объемов производства, как показал анализ динамики индексов и физических объемов, весьма значительные.

Анализ потребительского рынка и сферы услуг дает основание сделать

вывод о снижении объемов розничного товарооборота. Так, индекс физического объема розничного товарооборота в сопоставимых ценах в 1998 г. составил лишь 85% от уровня 1997 г., а в 1999 г. снизился еще на 4,6%. Душевой товарооборот в г. Вологде, хотя и превышает аналогичный показатель области, однако по темпам роста несколько отстает. В 1998 г. темпы роста этого показателя были одни из самых низких в Северном экономическом районе.

В 1999 г. на потребительском рынке услуг наметилось некоторое оживление покупательской активности населения. Объем платных услуг, оказанных населению, увеличился на 5,9%. В их структуре основная доля приходилась на жилищно-коммунальные услуги и услуги пассажирского транспорта (соответственно, 35% и 20,2%). Объем бытовых услуг также вырос по сравнению с 1998 г. на 3%. В соседних с Вологодской областью регионах, за исключением Архангельской области, а также в целом в стране рост этого показателя был более значительным. В то же время темпы роста среднемесячной заработной платы в г. Вологде были одни из самых высоких.

Таким образом, в городе имеются значительные резервы для развития товарооборота и сферы услуг. Населению предлагается несколько меньший относительно их доходов объем товаров и услуг по сравнению с соседними регионами Северного экономического района. Результатом этого могут быть покупки вне города и, соответственно, отток финансовых ресурсов.

Как известно, одним из факторов экономического роста являются инвестиции в основной капитал. Исследования показывают, что происходит дальнейшее снижение этого показателя. Для привлечения инвестиций необходимо создать соответствующие условия. Одно из главных — наличие в городе инвестиционных проектов и условий их реализации.

Необходимо отметить, что одним из мощных факторов привлечения инвестиций в экономику города является развитие строительной индустрии, которая имеет значительный резерв восстановления своего производства при создании соответствующих условий. Так, по основным видам строительных материалов стройиндустрия г. Вологды может значительно увеличить выпуск столярных изделий, кирпича и железобетона. Однако в условиях возрастания конкуренции качество и себестоимость продукции могут не позволить в достаточной степени конкурировать с другими городами и регионами.

Следует также заметить, что жилищное строительство, с одной стороны, является одним из способов привлечения инвестиций в местную строительную индустрию, а с другой — одной из приоритетных и долгосрочных форм привлечения сбережений населения города.

Объемы жилищного строительства в г. Вологде продолжают снижаться. В то же время за последние годы произошел существенный рост финансирования населением строительства жилья. Удельный вес жилья, введенного населением в 1998 г., составил 4,1% от общего ввода в действие жилых домов, в 1999 г. этот показатель увеличился до 5,6%, хотя в 1994 г. он составлял всего лишь 0,6%. Однако доходы основных слоев населения явно недостаточны для приобретения готового жилья или финансирования его строительства.

Анализ состояния жилищной сферы и инженерной инфраструктуры позволил определить основные проблемы жилищно-коммунального хозяйства города:

- необходимость увеличения производства тепловой энергии, повышение эффективности ее использования;
- проблема качества воды, предоставляемой населению города;
- необходимость повышения платности услуг ЖКХ и снижения доли затрат бюджета на ЖКХ.

При оценке социально-экономического положения города необходимо остановиться и на оценке уровня жизни населения, важнейшей характеристикой которого являются реальные денежные доходы и их сопоставление с величиной прожиточного минимума. Основное место в составе доходов занимает заработная плата. Хотя среднемесячная заработная плата в г. Вологде несколько выше средней по области, но почти в 1,5 раза ниже, чем в Череповце. Соотношение доходов населения и величины прожиточного минимума на конец 1998 г. в г. Вологде составило 104%, а на тот же период 1999 г. — 101,5%. Этот показатель значительно отстает от среднего по области, а также является самым низким в Северном экономическом регионе (в 1998 г. в Мурманской области — 221%, Архангельской области — 123%, Республике Карелия — 175%, Республике Коми — 219%).

Существенное влияние на среднедушевые доходы населения оказывает уровень безработицы. На фоне сокращения занятости отмечается рост явной и скрытой безработицы, неполной занятости, усиливается застойный харак-

тер безработицы. В качестве важнейшего показателя при оценке сложившейся ситуации на рынке труда используется прежде всего уровень официально зарегистрированной безработицы, его отклонение от среднероссийской величины. С 1997 г. рост численности безработных и уровня безработицы имеют тенденцию к снижению. Одной из форм повышения занятости населения является развитие малого и среднего бизнеса.

Характеризуя социальную сферу города, рассмотрим состояние системы образования. Следует отметить наличие высокого образовательного потенциала. Судя по численности студентов средних специальных и высших учебных заведений, г. Вологда — крупный образовательный центр области. Рост численности студентов в вузах города составил за период с 1994 по 1998 гг. 138,3%. Наличие педагогического университета позволяет решать проблему укомплектования педагогическими кадрами общеобразовательных учреждений города. Остроту другой проблемы — обучения школьников во вторую смену (в 1998 г. 35% учащихся обучались во вторую смену) — несколько снимет произошедшее сокращение численности первоклассников.

Таким образом, тенденции укрепления и развития города как крупнейшего образовательного центра позволяют ему сохранять ведущие позиции в научно-техническом потенциале региона.

Далее коснемся положения в сфере здравоохранения. Учреждения здравоохранения города имеют хорошую базу. Так, численность врачей на 10000 человек населения составляет 128 % от норматива, число коек на 10000 человек населения — 133,6%. Существенным недостатком является низкая относительно норматива мощность амбулаторно-поликлинических учреждений на 10000 населения, которая составляет лишь 72% от норматива. Это, видимо, приводит к сокращению профилактической работы и, как следствие, росту заболеваемости населения. Общая заболеваемость за последние годы постоянно возрастает как в абсолютных цифрах, так и в удельных, и в 1999 г. отмечен рост заболеваемости по сравнению с 1998 г. на 12% практически по всем видам болезней. На высоком уровне остаются травматизм и онкологические заболевания, а также социально значимые болезни, такие, как туберкулез и сифилис. Растет заболеваемость среди молодежи и новорожденных детей. Сохраняются неблагоприятными тенденции в состоянии здоровья беременных женщин. По мнению специалистов, рост инфекционных и социально значимых заболеваний объясняется действием неблагоприятных

процессов в обществе, которые и приводят к резкому ухудшению качества жизни и показателей здоровья.

Последствия социально-экономических изменений особенно негативно сказываются на состоянии здоровья детей и подростков. На общем фоне снижения рождаемости возросла доля детей, родившихся больными. Только 10 % родившихся детей признаются здоровыми, остальные имеют различную степень патологических изменений. Уровень младенческой смертности в 1998 г. составил 18,1 случаев смертей на 1000 населения, он значительно выше среднего уровня по России и Вологодской области (16,5 и 16,6 соответственно). В 1999 г. произошло незначительное снижение этого показателя (16,1%). Однако же в экономически развитых странах он составляет только 9 случаев смертей на 1000 родившихся.

Необходимость внесения коррективов в социально-экономическую политику продиктована и увеличившимся количеством совершенных преступлений. В 1999 г. наблюдался дальнейший рост преступности, и число зарегистрированных преступлений возросло на 13,6% к уровню 1998 г.

Таким образом, социально-экономическая ситуация, складывающаяся в городе, требует более активного участия местных законодательных и исполнительных органов власти в управлении развитием промышленности и социальной сферы.

#### **2.4 Основные направления социально-экономического развития г. Вологды на перспективу**

В условиях глобализации и интеграции для г. Вологды, как и для других российских городов, особую актуальность приобретает задача определения своей роли в России и в мире. В соответствии с новой реальностью необходимо выбрать систему приоритетов развития города, так чтобы преимущество получили те направления, в которых город может быть конкурентоспособным. При этом необходимо учитывать, что:

- Город является неотъемлемой частью единого экономического, правового, территориального пространства Вологодской области в составе Российской Федерации.
- Это самостоятельное муниципальное образование, обладающее необходимым потенциалом и ресурсами, имеющее возможность и право на самостоятельное проведение социально-экономических

преобразований в рамках законодательной инициативы или эксперимента.

— Условием реализации концепции является отсутствие экстремальных ситуаций в экономической и социально-политической жизни страны.

Исследование стартового уровня развития города, причин, обусловивших его достижение, осуществлялось с помощью метода SWOT-анализа. При этом анализировалось положение различных сторон жизни города и его населения, имеющиеся преимущества и недостатки, а также действующие и прогнозируемые тенденции в российской и региональной экономике, возможная конкуренция. Анализ тенденций развития экономики и социальной сферы г. Вологды проводился в сравнении с соседними городами, в т. ч. областными, за период с 1990 по 1999 гг. Обобщенные итоги анализа приведены в таблице 1.

*Таблица 1*

**Итоги анализа социально-экономического положения г. Вологды**

Преимущества	Недостатки
<b>Географическое положение, транспортная инфраструктура</b>	
<p>Выгодное географическое положение  Доступ на рынки Москвы, Петербурга, соседних регионов и районов области  Областной центр огромного региона</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• расположение областных структур власти и территориальных представительств федеральной власти</li> <li>• сохранение структур территориального управления действовавшей ранее системы централизованного управления и распределения ресурсов</li> <li>• наличие мест хранения грузов</li> <li>• центр по проведению ярмарок, выставок, фестивалей, конференций</li> <li>• центр подготовки квалифицированных кадров</li> <li>• центр медицинского обслуживания</li> </ul> <p>Мощный транспортный узел, пересечение железных и автомобильных дорог</p>	<p>Отсутствие объездных автодорог  Загрязнение воздуха выхлопными газами  Пролегание по территории города железнодорожных путей, пересечение их с автодорогами</p>

<p>Близость к Волго-Балтийскому водному пути</p> <p>Хорошее сообщение с соседними регионами</p> <p>Транспортный узел для районов области (особенно северных и северо-восточных)</p> <p>Важный транзитный пункт на пути из центра России на северо-восток страны</p>	
<b>Демография, уровень доходов населения</b>	
<p>Высокий уровень численности специалистов с высшим образованием</p> <p>Высокий уровень численности квалифицированных специалистов в области машиностроения</p> <p>Уровень заработной платы выше областного и среднего по России</p>	<p>Наличие безработицы</p> <p>Низкий размер заработной платы и пенсий</p> <p>Низкое соотношение заработной платы с величиной прожиточного минимума</p> <p>Высокий процент населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума</p> <p>Рост дифференциации населения по доходам</p> <p>Большой процент среди безработных женщин и молодежи</p> <p>Рост напряженности на рынке труда</p>
<b>Пространственная инфраструктура</b>	
<p>Наличие участков, пригодных для инвестиций в центре и на окраинах</p> <p>Большие территориальные ресурсы в муниципальной собственности</p>	<p>Отдаленность п. Молочное от г. Вологды</p> <p>Слабо развит рынок недвижимости</p> <p>Мало хороших гостиниц</p>
<b>Жилищная сфера и инженерная инфраструктура</b>	
<p>Значительные резервы стройиндустрии</p>	<p>Снижение инвестиций в основной капитал</p> <p>Низкие доходы населения</p> <p>Отсутствие возможности получения кредитов на строительство и покупку жилья</p> <p>Снижение объемов строительных работ</p> <p>Плохое состояние большей части жилья</p> <p>Снижение объемов отпуска воды на нужды населения</p> <p>Низкое качество воды</p> <p>Снижение отпуска тепловой энергии населению</p> <p>Высокая аварийность на муниципальных инженерных коммуникациях</p> <p>Плохое состояние улиц и тротуаров</p>



	<p>Большая доля затрат городского бюджета на услуги ЖКХ</p> <p>Низкий уровень капитальных вложений в ЖКХ</p>
<b>Социальная инфраструктура</b>	
<p>Хорошая образовательная база, наличие высших учебных заведений</p> <p>Наличие значительного числа студентов высших и средних учебных заведений</p> <p>Высокая квалификация преподавательского состава</p> <p>Сохранение позиций в научно-техническом потенциале региона</p> <p>Повышение качества обучения в связи с сокращением количества учеников в классах</p> <p>Наличие лечебно-профилактических учреждений городского, областного и ведомственного подчинения</p> <p>Хорошая материальная база лечебно-профилактических учреждений</p> <p>Культурно-архитектурное наследие (музеи, памятники каменного и деревянного зодчества, Кремль, церкви, великолепные монастыри)</p> <p>Доступность Кирилло-Белозерского монастыря</p> <p>Транзит к резиденции Деда Мороза</p>	<p>Низкий уровень рождаемости – сокращение численности учащихся</p> <p>Большая доля учащихся, занимающихся во вторую смену</p> <p>Низкая мощность амбулаторно-поликлинических учреждений</p> <p>Недостаточный уровень профилактической работы лечебно-профилактических учреждений</p> <p>Рост заболеваемости</p> <p>Неблагоприятные тенденции в здоровье детей, молодежи, беременных женщин</p> <p>Высокий уровень младенческой смертности</p> <p>Низкие показатели здоровья населения</p> <p>Рост социально значимых заболеваний</p> <p>Рост инфекционных заболеваний</p> <p>Сокращение продолжительности жизни населения</p> <p>Недостаточное финансирование науки, культуры, спорта, досуга (бюджетные ограничения)</p> <p>Большое количество разрушающихся памятников архитектуры</p> <p>Недостаточно развит туристический сектор</p>
<b>Общественно-политическая ситуация, безопасность</b>	
<p>Спокойная общественно-политическая ситуация</p> <p>Активные политические действия охватывают незначительную часть населения</p> <p>Подавляющее большинство населения поддерживает деятельность городских властей</p>	<p>Рост преступности</p>

<b>Экономика</b>	
Промышленный потенциал Близость к рынкам Москвы и Санкт-Петербурга Туристский потенциал Наличие крупных промышленных предприятий Качество продовольственных товаров зарекомендовало себя на внешних рынках Значительная доля потребительских товаров в общем объеме промышленного производства Наличие местного сырья для производства потребительских товаров (особенно продовольственных)	Неэффективная работа промышленности, особенно основной отрасли — машиностроения и металлообработки Неконкурентоспособная на мировом рынке продукция Узкий внутренний рынок Слабо изучены внешние рынки Недостаточно маркетинговых исследований Недостаточно число малых и средних предприятий Снижение объемов розничного товарооборота и платных услуг Слабый менеджмент на старых предприятиях Слабое развитие сектора услуг Низкий уровень покупательной способности населения
<b>Экология</b>	
Благополучная экологическая обстановка	Увеличение сброса сточных вод Увеличение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух

Выявленные преимущества и недостатки в развитии г. Вологды обобщены в таблице 2.

Проведенный анализ позволил определить стратегические цели, приоритеты и задачи развития экономики, экологии и социальной сферы города с учетом современных подходов к решению проблем устойчивого развития общества.

Приоритетной задачей органов власти и управления, в том числе и администрации г. Вологды, представляется выработка и осуществление социально-экономической политики, основанной на стратегии устойчивого экономического роста и современных тенденциях и подходах к управлению социально-экономическими процессами.

## Обобщение результатов анализа конкурентного потенциала города

Сильные стороны	<p>Выгодное географическое и административное положение</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• доступ на рынки Москвы, Петербурга, соседних регионов и районов области;</li> <li>• областной центр;</li> <li>• наличие управленческих структур и мест хранения грузов;</li> <li>• центр по проведению ярмарок, выставок, фестивалей, конференций;</li> <li>• центр подготовки квалифицированных кадров;</li> <li>• центр медицинского обслуживания;</li> <li>• мощный транспортный узел</li> </ul> <p>Транзитный пункт на пути из центра России на северо-восток страны</p> <p>Наличие промышленного потенциала</p> <p>Наличие научно-технического потенциала</p> <p>Наличие местного сырья для производства потребительских товаров (особенно продовольственных)</p> <p>Наличие участков, пригодных для инвестиций</p> <p>Наличие туристского потенциала</p> <p>Уникальное культурно-архитектурное наследие, Кремль, музеи</p> <p>Спокойная общественно-политическая ситуация</p> <p>Благополучная экологическая обстановка</p>
Слабые стороны	<p>Отсутствие стратегии экономического развития</p> <p>Узкий внутренний рынок, низкие доходы населения</p> <p>Недостаточно изучены возможности выхода на внешние рынки</p> <p>Недостаточный (для выхода на внешние рынки) уровень качества промышленной продукции, кроме отдельных ее видов</p> <p>Недостаточное развитие сектора услуг</p> <p>Неудовлетворительное состояние инженерно-технической и транспортной инфраструктуры</p> <p>Снижение инвестиций</p> <p>Неразвитый рынок недвижимости</p> <p>Низкое качество жизни населения</p> <p>Недостаточно развит сектор туризма</p>
Благоприятные возможности	<p>Экономический подъем в стране (включая подъем машиностроения и металлообработки)</p> <p>Привлекательность России для инвесторов</p> <p>Региональная интеграция</p>
Неблагоприятные возможности	<p>Нестабильность законодательства</p> <p>Конкуренция, в т. ч. и с промышленными центрами области</p>

**Повышение качества жизни населения и увеличение его вклада в развитие всего общества** признано основной целью социально-экономического развития города. Как известно, составляющими качества жизни являются: 1) уровень жизни; 2) образ жизни; 3) здоровье и продолжительность жизни населения. Поэтому в качестве компонентов цели развития г. Вологды с учетом основных положений экономики развития выбраны:

1. **Повышение уровня жизни**, включающее наряду с ростом доходов увеличение числа рабочих мест, качественное образование, большее внимание культурным и гуманитарным ценностям.
2. **Увеличение предложения и большая доступность необходимых для поддержания жизни товаров и услуг** (продовольствие, жилье, охрана здоровья и безопасность).
3. **Предоставление личности больших возможностей выбора в экономике и социальной сфере.**

Вышеприведенные цели соответствуют сложившемуся сегодня в России пониманию проблем социально-экономического развития, поэтому могут рассматриваться в качестве стратегических.

Приоритетным направлением является *переход на модель устойчивого развития*, предполагающую:

- достижение социальной и экономической стабильности;
- планомерное развитие производственных сил и общественных отношений;
- обеспечение условий для материального благополучия, духовного развития и социальной самореализации человека;
- сохранение и рациональное использование окружающей среды без ущерба интересам будущих поколений.

Социально-экономическое развитие г. Вологды основывается на следующих принципах:

- стратегическое и индикативное планирование, сочетание плановых и рыночных механизмов управления и регулирования, развитие различных форм собственности;
- приоритет стратегических целей над тактическими, общественных над узко групповыми, экономических над политическими;

- социальная ориентация развития народнохозяйственного комплекса города;
- системный подход к решению экономических, социальных, экологических и других проблем;
- ориентация на собственные производственные, научные, сырьевые, финансовые и другие ресурсы;
- активизация человеческого фактора на основе экономического стимулирования всех социальных групп населения;
- сдерживание имущественного расслоения;
- формирование действенных нормативно-организационных и экономических механизмов управления социально-экономическими процессами;
- адаптация к изменяющимся условиям на основе обратной связи.

Основными задачами социально-экономического развития г. Вологды являются:

*В экономике:*

- стабилизация и последующее повышение качества жизни населения на основе мобилизации и оптимального использования природных, научно-технических и финансовых ресурсов;
- обеспечение устойчивого роста производства и оптимальной занятости населения;
- создание надежных условий и гарантий для предпринимательской деятельности;
- создание благоприятного климата для инвестиций и инноваций, постоянная модернизация производства;
- обеспечение гарантированного состава товаров и услуг всем слоям населения.

*В социальной сфере:*

- создание условий для всестороннего духовного развития человека, самореализации его в обществе на основе обеспечения прав на жилище, труд, отдых, образование, информацию, культурное развитие;
- экономическая и правовая поддержка наименее социально защищенных слоев населения;
- соблюдение минимальных социальных стандартов;

- гармонизация отношений между членами общества и между социальными группами;
- сохранение социальной стабильности.

*В экологии:*

- охрана окружающей среды от загрязнения;
- обеспечение медико-биологической безопасности человека.

Материальной основой решения этих задач является стабилизация производства и экономический рост, который предусматривает:

- совершенствование структуры промышленного производства города, завоевание рынков для всего ассортимента товарной продукции;
- применение механизмов государственного регулирования экономики, особенно в сферах стратегического планирования;
- усиление мотивации к труду населения;
- создание финансовой основы стабилизации и роста путем мобилизации имеющихся финансовых ресурсов, совершенствования бюджетной и кредитной политики, денежного обращения.

Выбранные цели и задачи социально-экономического развития г. Вологды, а также рассмотренные в первой главе факторы экономического роста и его характеристики позволили сформировать основные направления социально-экономического развития на перспективу. При выборе данных направлений в качестве перспективных определялись те, которые нацелены на развитие имеющегося потенциала и решение существующих проблем с учетом выгодного географического положения, благоприятных и неблагоприятных возможностей. При этом, учитывая, что основой, фундаментом решения стоящих перед городом задач является экономика, ее устойчивое развитие, экономический аспект рассматривался как ключевой.

Исходя из вышесказанного, основными направлениями концепции социально-экономического развития г. Вологды на перспективу выбраны:

1. Развитие взаимодействия города с районами области.
2. Развитие межрегионального взаимодействия.
3. Развитие промышленного потенциала города.
4. Развитие жилищной сферы и коммунального хозяйства, совершенствование инженерной инфраструктуры.
5. Развитие туризма.
6. Повышение уровня жизни населения.

Кратко остановимся на обосновании выбора перспективных направлений развития г. Вологды.

Итак, одним из направлений концепции является **развитие взаимодействия города с районами области**. Находясь в выгодном географическом и административном положении, г. Вологда имеет возможности для усиления своих позиций как центра обеспечения услугами рыночной инфраструктуры районов области. Под услугами рыночной инфраструктуры понимается информационное (маркетинговое, законодательное, научно-техническое, общественно-политическое), финансовое обеспечение (через действующие в городе финансовые и коммерческие структуры), продвижение новых технологий, оборудования и продукции предприятий районов, осуществление контактов с представителями бизнеса вне области и т.д. Развитию взаимодействия способствует и то, что г. Вологда — центр культуры, подготовки высококвалифицированных кадров, медицинского обслуживания населения области.

Промышленность города во многом направлена на материально-техническое обеспечение районов области, поэтому он может развиваться как оптовый центр снабжения. А с другой стороны, его экономический потенциал и ориентация промышленности на использование местных ресурсов позволяют расширять взаимодействие с экономикой районов и в рамках этого увеличивать производство потребительских товаров, в первую очередь продовольственного назначения.

Перспективным направлением представляется и **развитие межрегионального взаимодействия**, цель которого — использование г. Вологды в качестве опорной базы при разработке природных ресурсов Севера и расширении поставок промышленной и продовольственной продукции для регионов европейского Севера России. На протяжении всей истории становления и развития город являлся важным опорным пунктом при освоении северных территорий. И сейчас он имеет возможность развивать взаимоотношения с межрегиональными корпорациями, использующими ресурсы Северного экономического района России, и участвовать в программе освоения шельфа северных морей. Это одно из преимуществ города.

Узкий внутренний рынок потребления как города, так и области в целом, наличие резервов и свободных мощностей в промышленности определяют необходимость выхода на рынки соседних регионов и позволяют использовать промышленный потенциал города для освоения природных ре-

сурсов европейского Севера России. Это создаст предпосылки для увеличения производства и поставок продукции стройиндустрии, приборо- и станкостроения, потребительских товаров. Имеющиеся возможности увеличения объемов производства потребительских товаров необходимо использовать для завоевания продовольственного рынка на Севере России и устойчивых позиций на российском и международном рынках.

Развитию межрегионального взаимодействия способствуют также выгодное географическое положение и относительно мягкий климат г. Вологды, привлекающие население Севера России, поэтому его территория может использоваться как зона переселения. Немаловажное значение имеет то, что город является центром проведения не только региональных, но и межрегиональных, всероссийских выставок, ярмарок, фестивалей, конференций.

Среди преимуществ города следует отметить развитый промышленный и научно-технический потенциал. **Использование промышленного потенциала** представляется перспективным направлением, при этом основной упор необходимо делать на высокий научно-технический потенциал, так как технический прогресс признается многими экономистами основополагающим фактором экономического развития.

Для реализации этого направления необходима поддержка промышленности, нацеленная в условиях рыночной экономики на создание новых производств и сохранение и расширение производства предприятий, экономически устойчивых и обладающих высокими технологиями, производящих конкурентоспособную продукцию, на развитие структурообразующих и наиболее привлекательных для инвесторов отраслей промышленности. В г. Вологде это такие отрасли, как: машиностроение и металлообработка, обладающие наибольшим удельным весом в структуре промышленного производства (38,7%); электроэнергетика и пищевая промышленность, имеющие быстрый рост объемов производства; строительство, в том числе жилищное, — мощный фактор привлечения инвестиций.

Основой для подъема промышленности является совершенствование отраслевой структуры производства. Изменение структуры должно быть направлено на:

- повышение в общем объеме производства удельного веса наукоемкой, высокотехнологичной и экспортпригодной продукции;
- снижение в структуре валового продукта удельного веса энергоза-



- трат, расходов на транспорт, сырье и материалы;
- снижение доли неэкологичных производств;
- уменьшение зависимости от импорта;
- повышение удельного веса отраслей, способствующих наполнению бюджета города;
- приоритетное развитие отраслей, имеющих быстрорастущие объемы производства или потенциал роста.

В условиях все возрастающей конкуренции на рынке продовольственных товаров и низкой покупательной способности населения целесообразно сконцентрировать внимание на расширении рынка услуг и, как уже отмечалось, развитию производства потребительских товаров. Этому благоприятствует наличие ранее задействованные традиционных ресурсов близлежащих районов области и резервных мощностей.

Быстрый рост числа малых предприятий во всех отраслях промышленного сектора экономики г. Вологды говорит о наличии определенной предпринимательской активности и потенциала дальнейшего роста. Малое предпринимательство оказывает существенное влияние на экономику города в целом, включая насыщение местного рынка товарами и услугами, создание новых рабочих мест, наполнение бюджета. В связи с этим необходимо содействие малому бизнесу.

Еще одним направлением концепции является **развитие жилищной сферы и коммунального хозяйства, совершенствование инженерной инфраструктуры.**

Необходимо заметить, что жилищное строительство — мощный фактор привлечения инвестиций, в том числе местных, в строительную индустрию, резервы мощностей которой весьма значительны. С другой стороны, это одна из приоритетных и долгосрочных форм привлечения сбережений населения города. За последние годы произошел существенный рост финансирования строительства жилья физическими лицами. Однако доходы основных слоев населения явно недостаточны для приобретения готового жилья и финансирования строительства в течение одного — трех лет. Требуется увеличение срока расчетов за жилье до 10—20 лет, что возможно при введении ипотеки.

Анализ состояния инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства г. Вологды дает основания утверждать, что необходимы мероприятия по ее совершенствованию и рациональному использованию ресурсов, в частности повышению эффективности использования тепловой энергии, улучшению качества воды, предоставляемой населению.

Как известно, расходы на жилищно-коммунальную сферу являются одной из основных статей затрат городского бюджета. В 1999 г. их доля составила 40%. Анализ структуры расходов на ЖКХ показывает, что основная их часть — возмещение затрат на оплату коммунальных услуг населением, увеличение которой позволит сократить размер дотаций из бюджета. При этом необходим дифференцированный подход — в зависимости от доходов населения. Возможным инструментом повышения окупаемости вложений города в развитие коммунальной инфраструктуры может быть дифференцированная, в зависимости от расположения объекта, плата за землю и за подключение к коммуникациям, по крайней мере для нового строительства, особенно малоэтажного, элитного в центральных районах города.

**Туризм** рассматривается в мировой практике как фактор экономического роста, поэтому его развитие может быть выбрано в качестве одного из направлений концепции. Туристический сектор экономики г. Вологды в настоящее время развит недостаточно, хотя имеются предпосылки для активной деятельности в этой сфере.

Город Вологда — один из крупных городов России, облик которого сформировало гармоничное сочетание памятников каменного и деревянного зодчества. Он входит в число 16 российских городов, обладающих особо ценным историческим наследием. Поэтому необходимо использовать его историко-культурные ценности как объект туристических маршрутов и базу для организации экскурсий.

Через город пролегают и транспортные пути, ведущие к историко-культурным памятникам Вологодской области и резиденции Деда Мороза (г. Кириллов и с. Ферапонтово, гг. Великий Устюг и Тотьма). Это дает возможность развивать город как транзитный пункт, а также при формировании туристических маршрутов предусматривать организацию одно-двухдневных экскурсий по г. Вологде.

В качестве одного из основных направлений концепции необходимо выделить также **повышение уровня жизни населения** как составляющей ка-

чества жизни. Оценить изменения жизни населения города и вовремя внести необходимые коррективы в социально-экономическую политику позволит осуществление регулярного мониторинга качества жизни населения.

Рассмотренные перспективные направления социально-экономического развития г. Вологды и направления их реализации представлены в приложении 1.

## **2.5 Система непрерывного планирования социально-экономических процессов**

Учитывая, что город является сложной социально-экономической системой, состоящей из взаимосвязанных подсистем и элементов, возможные подходы к управлению и планированию должны основываться на рациональном соединении перспективной и текущей деятельности исполнительных органов власти. В качестве системы, способной обеспечить выполнение этих требований, предлагается **многоуровневая система планирования**. При этом все ее составляющие увязываются по намеченным целям и задачам, что достигается детализацией и конкретизацией задач при переходе к нижним уровням управления.

В состав системы включаются:

- Подсистема **стратегического управления городом** (первый уровень);
- Подсистема **тактического управления** (второй уровень)
- Подсистема **оперативного управления** (третий уровень).

Подсистема **стратегического управления** представляет собой управление разработкой концепции социально-экономического развития и соответствующих ее реализации индикативных показателей на 5—10, а возможно, и более лет.

Подсистема **тактического управления** охватывает среднесрочный период развития в 3—4 года, направлена на разработку плана социально-экономического развития города по реализации концепции и содержит соответствующий набор показателей.

В неразрывной связи с подсистемой тактического планирования находится подсистема **оперативного управления**, предусматривающая разработку и реализацию плана социально-экономического развития города на 1 год.

Подсистема стратегического управления социально-экономическим развитием города рассмотрена в предыдущем параграфе. Реализация стратегии развития города, пожалуй, одна из тех задач, выполнение которых требует ресурсов и времени, принятия неординарных решений постоянного мониторинга их эффективности. В качестве механизма реализации основных направлений концепции социально-экономического развития г. Вологды предлагается система непрерывного планирования, которая объединяет тактическое и оперативное планирование.

Выбранный цикл управления и планирования удовлетворяет следующим условиям:

- мероприятия по реализации концепции, как правило, охватывают трехлетний период;
- первый год рассматривается детально, с месячной (квартальной) разбивкой мероприятий и планируемых показателей;
- второй год — более укрупненно, с полугодовой разбивкой мероприятий и планируемых показателей;
- третий год — в годовых параметрах.

План социально-экономического развития города содержит как мероприятия по реализации концепции, так и перечень текущих работ подразделений администрации и, таким образом, также имеет трехгодичный цикл, хотя отдельные его разделы, главным образом текущие, могут охватывать и меньший период.

При подготовке плана на очередной год подразделения администрации уточняют мероприятия на два ранее рассмотренных года и дополняют его мероприятиями на третий год, что обеспечивает непрерывность планирования и управления реализацией концепции (табл. 3).

*Таблица 3*

**Схема непрерывного трехгодичного планирования**

Год разработки плана	Планируемые годы				
	2001	2002	2003	2004	2005
2000	1-й год	2-й год	3-й год		
2001		1-й год	2-й год	3-й год	
2002			1-й год	2-й год	3-й год

**Порядок разработки плана** социально-экономического развития города предусматривает определение функций основных исполнителей.

Организационный аппарат разработки плана в качестве основных звеньев включает *Заказчика*, главного разработчика — *Координатора плановых работ*, соразработчиков — *Ответственных исполнителей*.

Функции Заказчика выполняет городская администрация в лице главы города.

Основными функциями Заказчика являются:

- принятие решения о разработке плана социально-экономического развития города на очередной период;
- подготовка самостоятельно или, как правило, совместно с главным разработчиком (Координатором) и утверждение исходного задания на разработку плана;
- контроль за ходом формирования и реализации плана;
- рассмотрение и утверждение результатов плановых работ;
- организация экспертизы качества выполненных проектных работ;
- утверждение необходимой инструктивно-методической документации;
- финансирование программно-плановых работ.

Функции Координатора, несущего всю полноту ответственности за разработку и реализацию плана социально-экономического развития города, целесообразно возложить на подразделение администрации, курирующее решение проблем комплексного развития, — *отдел экономики, промышленности и муниципальных программ*.

Основными функциями Координатора являются:

- обеспечение научно-методического и организационного руководства разработкой плана;
- контроль деятельности Ответственных исполнителей, рассмотрение вопросов, связанных с подготовкой проекта плана на разных уровнях, обсуждение проектов разделов (подразделов) плана;
- организация экспертизы качества программных работ, выполненных соисполнителями;
- подготовка сводного раздела плана, формирование проекта плана в целом;
- координация и контроль реализации плана.

Координатор реализует свои функции через рабочие органы: подразделения городской администрации, научно-исследовательские и проектные организации, учреждения государственной статистики и т.п.

Ответственные исполнители отвечают за формирование разделов плана. Их функции целесообразно возложить на заместителей главы города. Исходя из установленных сроков разработки плана, Ответственные исполнители:

- составляют график выполнения программно-плановых работ по закрепленному разделу;
- определяют непосредственных исполнителей по подготовке проекта подразделов плана и согласовывают его с Координатором;
- формируют проект соответствующего раздела плана и в установленные сроки представляют его Координатору;
- осуществляют координацию и контроль за ходом выполнения плановых мероприятий по закрепленным разделам после утверждения плана.

Вопрос о структуре плана социально-экономического развития города остается сегодня открытым. Вместе с тем, анализ и обобщение опыта планирования социально-экономического развития городов России позволяет рекомендовать следующую структуру плана:

*I. Общие положения (Паспорт плана).*

*II. Сводный раздел.*

*III. Содержание плана.*

*IV. Распределение финансовых средств на основные мероприятия плана.*

Раздел «Общие положения» содержит полное название документа, принципы социально-экономической политики города, основные направления социально-экономического развития на перспективу, источники финансирования программных мероприятий, систему организации контроля, ожидаемые конечные результаты. В «Сводном разделе» указываются цели и задачи социально-экономического развития на перспективу, приоритетные направления, основные цели деятельности администрации города, динамика интегральных показателей за предыдущий период и их плановые значения. «Содержание плана» включает основные задачи, количественные значения показателей и перечень мероприятий по каждому разделу плана. «Распреде-

ление финансовых средств» представляет собой сводный баланс бюджетных средств.

Примерная структура плана социально-экономического развития города приведена в приложении 2.

Разработка плана социально-экономического развития осуществляется в несколько последовательно выполняемых этапов:

- I. Организационно-подготовительная работа.
- II. Формирование и анализ информационной базы.
- III. Разработка проекта плана.
- IV. Согласование и утверждение плана.

Рассмотрим каждый этап более подробно.

#### **Организационно-подготовительный этап.**

- Подготовка и утверждение исходного задания на разработку плана социально-экономического развития города на очередной период. При этом необходимо предусмотреть:
  - формулировку целей и задач плана социально-экономического развития;
  - структуру плана и закрепление ответственных исполнителей за каждым разделом (подразделом) плана;
  - определение головного разработчика — Координатора работ и (при необходимости) состава рабочей группы при Координаторе;
  - состав основных показателей социально-экономического развития города;
  - требования по срокам разработки плана, согласованию и рассмотрению результатов программных работ;
  - объем и источники финансирования программных мероприятий.
- Подготовка необходимых методических материалов.
- Формирование информационной базы для разработки плана.
- Выделение (при необходимости) финансовых ресурсов для привлечения специалистов по разработке и экспертизе проектных материалов.
- Составление графика разработки плана.

Завершается данный этап выпуском постановления главы города. Примерный текст постановления главы города Вологды в приложении 3.

Этап **формирования и анализа информационной базы** предусматривает сбор, систематизацию и анализ данных, необходимых для разработки плана. Это могут быть статистические данные развития города, предложения жителей, прогнозы и целевые программы развития города и области в целом, сведения о муниципальных финансовых ресурсах и т.д. Формирование информационной базы носит непрерывный, целенаправленный характер и осуществляется при участии всех подразделений администрации, ответственных за разработку разделов и подразделов плана.

Следующий этап — **разработка проекта плана** — один из самых важных этапов, представляющий сложный процесс, состоящий из двух блоков:

- разработка проектов разделов (подразделов) плана;
- разработка сводного раздела плана.

Координатор и Ответственные исполнители (каждый на своем уровне) координируют проектные работы, причем Координатор постоянно осуществляет функции контроля по отношению к Ответственным исполнителям, а также научно-методическое сопровождение разработки проектов разделов и подразделов плана. Перечень основных разделов (подразделов) плана социально-экономического развития г. Вологды в приложении 4.

На этапе *разработки проектов разделов (подразделов) плана* исполнителями определяются цели и задачи развития отраслей города на краткосрочный (1 год) и среднесрочный период (3 года); выбор целей обусловлен стратегическими установками концепции социально-экономического развития. На основе имеющейся методической и информационной базы прогнозируются значения показателей социально-экономического развития, закрепленные за разделами (подразделами), разрабатываются мероприятия по достижению намеченных целей и задач.

Одновременно с проектом мероприятий раздела плана подразделения готовят сводную информацию о предполагаемых ресурсах, в том числе финансовых расходах на реализацию данных мероприятий по следующей форме:

№ п/п	Наименование расходов	Размер расходов (прогноз) (тыс. руб.)
-------	-----------------------	--



Проекты подразделов плана вместе с краткой пояснительной запиской, после рассмотрения Ответственным исполнителем, корректируются и передаются Координатору.

- Форма раздела (подраздела) должна отвечать следующим требованиям:
- детализация задач раздела (подраздела) до конкретных мер и действий, выполняемых, как правило, одним исполнителем (подразделением);
  - соблюдение последовательности (очередности) этих мер и действий, их взаимоувязанность;
  - детализация реализации задач раздела во времени. Трехгодичный цикл плана предполагает для первого года месячную или квартальную детализацию планируемых мероприятий, для второго — полугодовую и для третьего — годовую.

План социально-экономического развития содержит индикативные показатели, динамика которых характеризует степень достижения выбранных целей и задач развития и социально-экономическое положение города. Планируемые значения индикативных показателей отражают ожидаемые последствия реализации намеченных мероприятий.

В соответствии с главной целью социально-экономического развития города и ее основными компонентами показатели объединены в следующие блоки:

- *Здоровье и продолжительность жизни населения.* Этот блок отражает состояние жизни и физического здоровья населения.
- *Удовлетворенность условиями жизни.* Индикаторы данного блока характеризуют материальные условия жизни населения (возможность приобретения товаров и услуг, жилья).
- *Состояние духовного здоровья.* Основные показатели, характеризующие динамику духовного благополучия.
- *Развитие экономики города.* Необходимость выделения этого блока показателей обусловлена тем, что достижение намеченных целей развития невозможно без эффективного функционирования хозяйственного комплекса города.

В соответствии с многоуровневой системой планирования показатели распределены также по уровням управления.

Показатели **I (высшего) уровня** носят интегральный характер и отражают основные социально-экономические тенденции. Это индикаторы эффективности деятельности местных законодательных и исполнительных органов власти.

Показатели **II (среднего) уровня** характеризуют выполнение основных направлений концепции и эффективность деятельности администрации как единого коллектива.

Показатели **III (нижнего) уровня** оценивают эффективность работы подразделений администрации по реализации мероприятий концепции и плана социально-экономического развития города.

Примерный перечень показателей, рекомендуемых для включения в план, — в приложении 5. Этот перечень может несколько изменяться в связи с особенностями города. При разработке плана выбранные показатели распределяются по разделам (подразделам). В приложении 6 приведен пример распределения по разделам (подразделам) плана показателей, характеризующих социально-экономическое развитие г. Вологды.

Планирование индикативных показателей осуществляется в следующей последовательности:

1. Определяется или уточняется перечень показателей, наиболее полно характеризующих деятельность подразделения, ответственного за разработку подраздела плана.
2. Определяется фактическое значение выбранных показателей.
3. Определяется отклонение фактических значений показателей от принятых за базу (значения социальных показателей, достигнутых в предшествующем периоде, местные, региональные, государственные стандарты).
4. Выявляются причины отрицательных и положительных отклонений значений показателей.
5. Определяются резервы (возможности) улучшения значений показателей за счет устранения выявленных негативных причин и использования положительных факторов.
6. Определяются возможности улучшения значений показателей за счет бюджетных средств (местного, регионального, федерального бюджетов).
7. Определяются возможности улучшения значений показателей за

счет внебюджетных средств.

8. Выявляются возможности улучшения значений показателей за счет привлеченных, заемных средств.
9. Устанавливаются целевые значения выбранных показателей с учетом всех реальных возможностей и ограничений.
10. Определяется общий размер финансовых и материальных средств, необходимых для достижения целевых значений выбранных показателей.

При *подготовке проекта сводного раздела плана* на основе данных, представленных исполнителями, а также на базе результатов собственных исследований Координатор разрабатывает сводный раздел плана, в рамках которого осуществляются разного рода увязки, уточнения и корректировки. Поэтому работы по формированию данного раздела должны быть организационно обеспечены.

Таким образом, сводный раздел формирует Координатор, в случае необходимости привлекая специалистов по отдельным отраслям экономики.

Порядок разработки сводного раздела плана следующий.

- Исполнители передают Координатору проекты разделов (подразделов) плана, согласованные с Ответственным исполнителем.
- Координатор рассматривает представленные материалы, обращая особое внимание на “стыковку” разделов между собой, проработку финансового обеспечения реализации программных мероприятий, разрабатывает предварительный баланс финансовых ресурсов города.
- В случае существенного различия между потребностями в финансовых ресурсах и источниками их покрытия Координатор организует разработку предложений, направленных на уменьшение (ликвидацию) финансового дефицита, согласует их с руководством города. Реализация предложений может повлечь за собой корректировки и уточнения проблемных разделов плана исполнителями. При необходимости Координатор доводит задания по доработке проблемных разделов до разработчиков.
- Координатор формирует уточненный баланс финансовых ресурсов города, разрабатывает другие (организационные, правовые и т.д.) механизмы реализации плана.

— Координатор обобщает материалы отдельных разделов (подразделов) в единый документ, планирует интегральные показатели социально-экономического развития города на очередной год и среднесрочную перспективу, готовит пояснительную записку, разрабатывает необходимые приложения.

Предварительный вариант проекта плана передается Заказчику для согласования и утверждения.

Завершающий этап — **согласование и утверждение плана**. Данный этап предусматривает: увязку отдельных показателей и мероприятий, касающихся решения комплексных проблем; соответствие проекта плана финансовым ресурсам; юридическую, экономическую и социальную экспертизу; обсуждение на Экономическом Совете при главе города и утверждение городской Думой, после чего план социально-экономического развития города приобретает силу закона и обязателен для исполнения.

Утверждение проекта плана на сессии городской Думы целесообразно проводить вместе с утверждением бюджета на очередной год, так как основным источником финансирования мероприятий является бюджет города.

Важную роль в процессе разработки проекта плана играет экспертиза, обеспечивающая высокое качество проектно-плановых работ и научную обоснованность намеченных целей и мероприятий, а также соответствие содержательной части целям развития города.

*Основные задачи экспертизы:*

- проверка обоснованности выбранных приоритетов и целей социально-экономического развития города;
- оценка принятых направлений социально-экономической политики;
- уточнение необходимых для реализации намеченных целей материальных, трудовых и финансовых ресурсов и их рациональное размещение;
- анализ соответствия задач, определенных планом, месту города в областной и федеральной системе разделения труда с учетом особенностей его развития [11].

Особое значение в решении вопросов социально-экономического развития города имеет гласность. Следует отказаться от сложившейся практики рассмотрения документов, затрагивающих интересы всего населения города, в “узком кругу”. Необходимо сочетание профессиональной и общественной

экспертизы проектных материалов.

В качестве экспертов могут выступить представители:

- городской Думы;
- научных организаций;
- крупных предприятий и организаций;
- общественных организаций;
- городского финансового управления;
- юридической службы;
- городской администрации.

Для проведения экспертизы Координатор представляет проект плана социально-экономического развития города, имеющиеся справочные и нормативно-инструктивные материалы. Участники экспертизы осуществляют комплексную экспертизу и готовят соответствующее заключение, которое передают Координатору. Он организует доработку разделов по результатам экспертизы, формирует проект плана и представляет его для утверждения Заказчику.

Важную роль в выполнении плановых заданий играет контроль. **Координация и контроль выполнения мероприятий плана** социально-экономического развития города входят в функции Координатора.

Контроль осуществляется в два этапа:

1. Оперативно выполнение этапов мероприятий плана координируется на *совещаниях у заместителей главы города* (Ответственных исполнителей) с непосредственным участием Координатора. Подразделения-исполнители готовят необходимые материалы по реализации плановых мероприятий соответствующего подраздела плана. При необходимости корректировки сроков выполнения мероприятия или его исключения из плана социально-экономического развития подразделение-исполнитель оформляет служебную записку и после согласования с заинтересованными подразделениями, Ответственным исполнителем передает Координатору для внесения изменений в план.
2. После рассмотрения итогов выполнения плана функциональными руководителями Координатор готовит *совещание на уровне главы города*, где принимается решение о внесении изменений: включении

дополнительных мероприятий и выделении дополнительных ресурсов; переносе по объективным причинам сроков выполнения мероприятий или их исключении из плана.

Решения совещания оформляются протоколом, который выносится на сессию городской Думы и после утверждения становится приложением к плану.

Кроме того, по истечении принятого цикла оперативного управления (месяц или квартал) подразделение-исполнитель представляет Координатору отчет о выполнении запланированных мероприятий с визой функционального руководителя.

Особенность предлагаемой системы планирования и управления в том, что разработка и утверждение проектов плана социально-экономического развития города и бюджета на очередной год ведутся параллельно, так как бюджет является основным источником финансового обеспечения разрабатываемых мероприятий. После утверждения план социально-экономического развития города приобретает силу закона и обязателен для исполнения. Это позволяет утверждать, что данный документ является в определенной мере директивным. Однако содержащиеся в нем стратегические цели и приоритеты развития позволяют различным городским структурам и предприятиям более обоснованно подходить к выбору собственной экономической и социальной политики, что придает плану индикативный характер.

## **2.6 Система стимулирования труда**

### ***Общие подходы***

Стимулирование — одна из важнейших функций управления. Проблема стимулирования труда была и остается наиболее актуальной, так как от четко разработанной системы поощрения зависит не только социальная и творческая активность работников, но и конечные результаты деятельности предприятий и организаций всех форм собственности, производственной и непроизводственной сфер.

На результаты, достигнутые в процессе труда, влияют не только знания, умения, навыки и способности людей. Важнейшими факторами повышения производительности труда и самовыражения личности являются психологическая предрасположенность к труду, сознательное стремление к не-

му, т.е. наличие у работающих соответствующих мотивов, желания работать. Поэтому нецелесообразно рассматривать стимулирование, представляющее собой внешнее воздействие, в отрыве от мотивации, которая включает в себя внутреннее состояние человека (потребность). Задача управления — путем внешних воздействий (стимулов) на работающих побудить в них внутреннюю потребность (мотивы) к производительному труду.

Среди основных проблем управления, отрицательно влияющих на мотивацию работающих, главными можно назвать: 1) обеспечение гарантии занятости; 2) недостаток стимулов; 3) чрезмерную административную централизацию управления, предполагающую строгую регламентацию функций работающих и жесткий контроль выполнения.

Гарантия занятости подрывает конкуренцию и оказывает минимальное мотивационное воздействие, лишая людей стимулов и ощущения риска. Даже те, кто преследовал цели высших уровней, спокойно мирятся с рабочей обстановкой, впадают в полное благодушие [18].

Отсутствие стимулов — другая проблема. Если систематически не ощущать достижение успеха, то желание продуктивно работать исчезает. К тому же эффективные программы стимулирования, направленные на достижение поставленных целей, — редкость. В большинстве случаев система поощрения заслуг напоминает вознаграждения за выслугу лет, гарантируя периодическое повышение зарплаты, не связанное с качеством работы.

И наконец, чрезмерная жесткость организационной структуры не способствует профессиональному росту и самореализации работающих.

Руководителям всех уровней управления необходимо поддерживать атмосферу здоровой конкуренции, расширять полномочия и ответственность подчиненных, использовать различные виды стимулирования, т.е. стремиться создавать рабочую обстановку, направленную на рост производительности труда и благоприятную для осуществления трудовой деятельности. Ключевыми факторами повышения производительности труда являются человеческие, организационные, технологические и внешнего воздействия [18]. Их учет и конструктивное сочетание создает благоприятную рабочую среду (рис. 4) и повышает мотивацию работающих.

## БЛАГОПРИЯТНАЯ РАБОЧАЯ СРЕДА

### ЧЕЛОВЕЧЕСКИЕ ЭЛЕМЕНТЫ

- Рабочие группы
- Качество трудовой жизни
- Открытые коммуникационные каналы
- Квалифицированный персонал
- Четкие цели
- Уверенность в своих силах

### ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ЭЛЕМЕНТЫ

- Современное оборудование
- Быстрая передача информации
- Эффективная организация производственных процессов

### ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ

- Эффективная система поощрений
- Рабочие стандарты
- Гибкость
- Отчетность
- Делегирование полномочий и ответственности
- Адекватное обеспечение ресурсами

### ЭЛЕМЕНТЫ ВНЕШНЕГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

- Положительный имидж
- Поддержка общественного мнения
- Взаимодействие с другими организациями
- Соответствующее важнейшим целям организации финансирование

Рис 4. Элементы благоприятной рабочей среды



Наукой об управлении разработано множество теорий, авторы которых предлагают различные методы стимулирования труда. За последние 30 лет наиболее известные такие, как: теория иерархии потребностей Маслоу, теория двух факторов (теория Херцберга), теория равенства, теория ожидания, теория справедливости и другие.

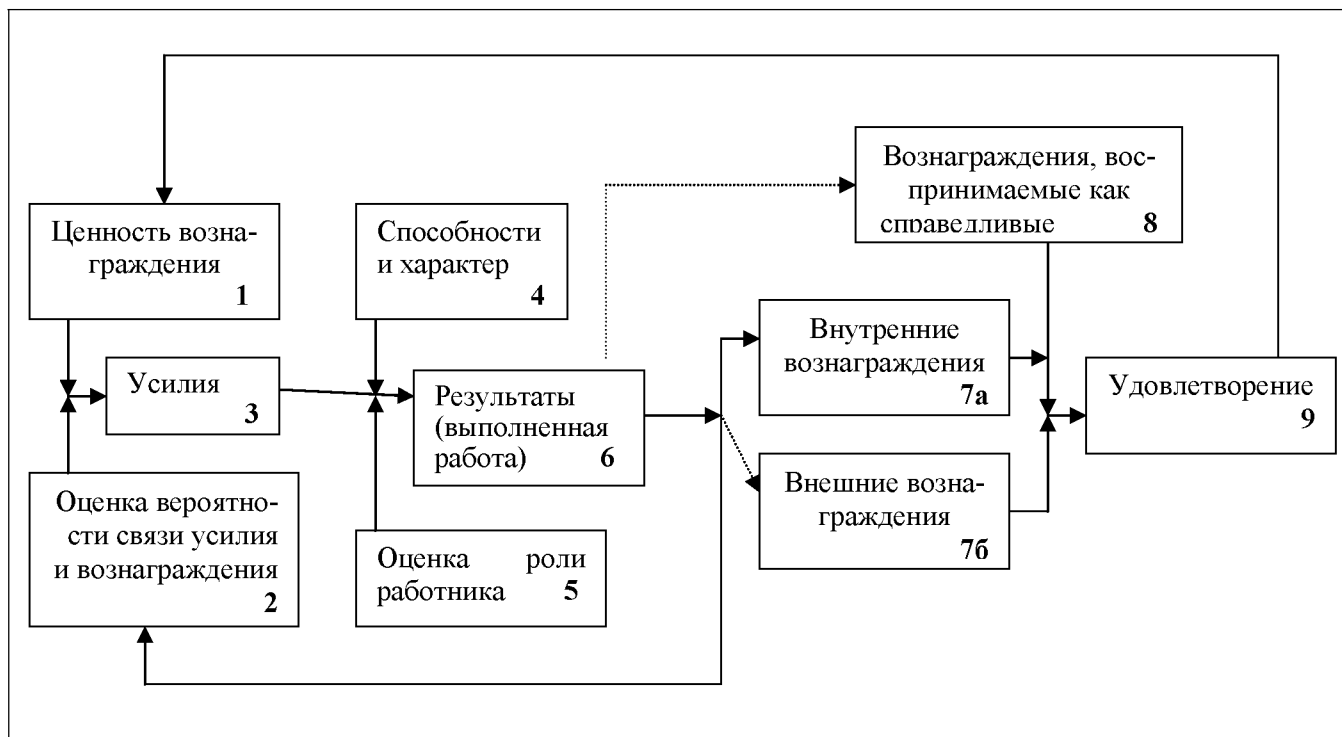


Рис. 5 Модель Портера — Лоулера

Комплексную теорию мотивации, включающую элементы теории ожиданий и теории справедливости, разработали Лайман Портер и Эдвард Лоулер. Согласно их модели (рис. 5), достигнутые результаты зависят от приложенных усилий, способностей и характерных особенностей человека, а также осознания им своей роли в коллективе. Уровень затрачиваемых усилий определяется ценностью вознаграждения и обусловлен степенью уверенности человека в существовании прочной связи между затратами усилий и возможным вознаграждением. Достижение требуемого результата влечет внутреннее вознаграждение (чувство удовлетворения от выполненной работы, чувство компетентности и самоуважения), а также возможность внешнего вознаграждения (похвала руководителя, премия, продвижение по службе), определяемого руководителем. Удовлетворение — результат внешних и внутренних вознаграждений с учетом их справедливости. Оно является ме-

рилом их ценности. Эта оценка и будет влиять на восприятие человеком будущих ситуаций [9].

Таким образом, модель Портера—Лоулера, объединяющая в рамках единой взаимоувязанной системы усилия, приложенные при выполнении работы, и полученное за нее вознаграждение с удовлетворением и восприятием человеком будущих ситуаций, показывает зависимость между результатом и вознаграждением, т.е. прямую связь между производительностью труда и стимулированием.

Мотивационные модели в обязательном порядке предусматривают организацию системы стимулирования материального и материального содержания. В качестве стимулов могут рассматриваться профессиональные, трудовые, социальные, связанные с карьерой и продвижением по службе, а также финансовые или экономические [18]. Полный их перечень приведен в таблице 4.

Конечно, ни одна организация не в силах создать систему поощрений, включающую все перечисленные стимулы. Таблицей можно пользоваться как каталогом, выбирая наиболее приемлемые для организации и ценные для специалистов стимулы. Эффект их использования во многом зависит от умелого сочетания экономических критериев стимулирования с социально-психологическими.

Анализ опыта использования различных мотивационных систем на предприятиях и в организациях России и зарубежных стран позволяет сделать вывод, что эффективность той или иной системы стимулирования и управления персоналом, развитие новых форм организации их труда, оценка деятельности, подбор и расстановка кадров во многом зависят от высшего уровня аппарата управления, квалификации, деловых качеств и других характеристик руководителей.

Высшему звену управления на всех уровнях власти необходимо внедрять в практику принципы, успешно применяемые в эффективно работающих фирмах США и Японии:

- участие специалистов в подготовке и принятии решений;
- делегирование полномочий;
- выработка новых подходов кадровой политики.

### Перечень стимулов работников в процессе трудовой деятельности

<p><i>Профессиональные стимулы</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Возможность совместной работы с профессионалами высокого класса</li> <li>• Свобода принятия большинства решений, касающихся собственной работы</li> <li>• Благоприятная рабочая среда, стимулирующая интеллектуальную деятельность</li> <li>• Работа над перспективными, нестандартными задачами</li> <li>• Возможность влиять на государственное законодательство</li> </ul>
<p><i>Трудовые стимулы</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Творческая атмосфера</li> <li>• Гибкий рабочий график</li> <li>• Стабильность долгосрочных проектов</li> <li>• Возможность работы, удовлетворяющей существенные человеческие потребности</li> <li>• Разнообразие деятельности, создающее условия для постоянного открытия новых возможностей</li> <li>• Работа, удовлетворяющая политическим идеалам</li> <li>• Работа, удовлетворяющая альтруистическим идеалам</li> </ul>
<p><i>Карьерные стимулы</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Работа в ведущих организациях</li> <li>• Многообразие возможностей для личного роста и развития</li> <li>• Возможность внести вклад в общее дело</li> <li>• Возможность продвижения по службе</li> <li>• Возможность работать над важными проектами</li> <li>• Возможность самовыражения</li> <li>• Возможность влиять на будущее организации</li> </ul>
<p><i>Стимулы, влияющие на социальный статус и престиж</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Удобное расположение рабочего места</li> <li>• Силь управленческий, основанный на принципе «открытых дверей»</li> <li>• Широкие рекреационные возможности организации</li> </ul>
<p><i>Финансовые (экономические) стимулы</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Пересмотр заработной платы</li> <li>• Компенсационные выплаты</li> <li>• Денежные премии</li> </ul>

При переходе к рыночным отношениям не утратили своей значимости некоторые элементы системы материального и морального стимулирования, существовавшей ранее в России.

Эффективность системы стимулирования зависит от определенности показателей, по которым будет оцениваться деятельность работающих, дос-

тупности предъявляемых требований, своевременности поощрения и наказания, гласности и наглядности.

Материальное стимулирование, осуществляемое в виде оплаты труда, играет важную роль в психологической настроенности сотрудников. Поэтому при разработке новых форм оплаты труда необходимо соблюдение следующих правил:

1. Учет основных факторов, влияющих на производительность рабочей среды.
2. Зависимость личного поощрения работника от конечных результатов усилий коллектива.
3. Сочетание материальных и моральных стимулов.
4. Объективное соотношение между усилиями работника и размером его материального вознаграждения.
5. При организации стимулирования необходимо учитывать, что оно предполагает не только поощрение (материальное и моральное), но и соответствующее наказание.
6. Наказание должно выполнять прежде всего предупредительную функцию.

Одной из форм материального поощрения, обеспечивающей гибкую и оперативную зависимость между конкретными результатами труда и заработной платой работающих, является премия. К сожалению, анализ практики материального стимулирования показывает, что здесь, с одной стороны, широко принята уравниловка, а с другой — наблюдается жесткая привязка размеров премий к должностным окладам (получает больше не тот, кто больше работает, а тот, у кого больший оклад).

Наиболее сложная задача стимулирования труда — это выработка показателей, характеризующих деятельность конкретного сотрудника.

В этой связи перед организациями стоят следующие задачи:

- разработать критерии, позволяющие однозначно определять степень участия специалистов в работе;
- устранить предпосылки к самоуспокоенности сотрудников;
- определить рациональные размеры соотношения базовых окладов и дополнительных выплат за участие в достижении целей организации.

В качестве базовых критериев должны использоваться объективные показатели, не допускающие субъективной трактовки или разночтений. Для этого могут быть выбраны 5-6 показателей, наиболее полно отвечающих специфике работы организации, из которых один-два базовых будут определять степень значимости сотрудника, а остальные — эффективность его работы. При выборе критериев необходимо четко разграничить показатели, характеризующие «полезность» профессиональных качеств сотрудника для организации, и показатели, отражающие его профессиональные успехи [1].

Кроме того, основными недостатками системы являются незначительный удельный вес премий в общей сумме выплат, их разовый характер и выплата, как правило, по окончании работ; последнее не способствует повышению мотивации сотрудников в ходе работ.

Изменение сложившейся ситуации способно существенно повысить не только производительность труда специалистов, но и их активность в достижении конечных целей деятельности организации.

### ***Стимулирование выполнения плана социально-экономического развития города***

Учитывая общие требования к организации стимулирования труда, рассмотрим подходы к системе материального поощрения сотрудников администрации, направленной на повышение их ответственности и качества работ по выполнению плана социально-экономического развития города.

Утверждением плана городской Думой завершается первый этап в управлении развитием муниципального образования. Далее следует период реализации. Важную роль в достижении выбранных целей и задач призван играть механизм, который предусматривает включение в этот процесс всех звеньев городской администрации, определение участков их ответственности, использование разнообразных рычагов и стимулов для активного участия специалистов подразделений в выполнении намеченного.

Этому способствует система стимулирования, органически соединяющая материальные интересы сотрудников администрации с целями и задачами социально-экономического развития города и направленная на повышение производительности их труда.

Степень достижения выбранных целей и задач характеризуется системой показателей, рассмотренных в предыдущих параграфах. Эти показатели,

как и вся система планирования, имеют многоуровневый характер, поэтому для оценки эффективности труда подразделений администрации предлагается три уровня.

**Первый уровень** оценивает степень достижения стратегических целей развития города по четырем интегральным блокам показателей:

- здоровье и продолжительность жизни населения;
- удовлетворенность условиями жизни;
- состояние духовного здоровья;
- развитие экономики города.

Этот уровень характеризует эффективность работы администрации города как единого коллектива по достижению принятых целевых установок, и базовый коэффициент премирования является общим для всех подразделений (К1).

**Второй уровень** определяет эффективность работы конкретного подразделения администрации по выполнению заданий закрепленного за ними раздела плана социально-экономического развития или отдельных мероприятий. Каждое подразделение имеет свой коэффициент премирования (К2), величина которого определяется степенью приоритетности раздела и объемом работ.

**Третий уровень** системы стимулирования отражает степень выполнения текущих заданий и планов, поручений руководства. Размер коэффициента стимулирования определяется для каждого конкретного подразделения (К3).

Таким образом, оценка деятельности подразделения администрации состоит из трех составляющих, которые для конкретного подразделения могут иметь различный вес в зависимости от специфики его функций. При этом определяется максимально возможный процент стимулирования (К) и весовые значения базовых коэффициентов для каждого подразделения администрации по уровням (К1, К2, К3). В случае, когда отдельные подразделения не имеют закрепленных за ними разделов плана, размер общего потенциально возможного поощрения должен быть меньше, чем у подразделений, активно участвующих в реализации мероприятий. Например, принят максимально возможный процент стимулирования — 50%. Подразделение X может иметь весовые коэффициенты 20%, 25% и 5%, распределение которых соответству-

ет достижению показателей первого, второго и третьего уровней соответственно. Для подразделения Y указанные коэффициенты по уровням показателей могут быть 20%, 20% и 10%, а для подразделения Z — 20%, 0%, 15%, так как подразделение Z не участвует в реализации плана социально-экономического развития города.

Порядок определения размеров базовых коэффициентов следующий:

1. Максимально возможный размер стимулирования (%) подразделений администрации (К) утверждает глава города.

2. Предложения о величине весовых коэффициентов (К1) за достижение показателей первого уровня для каждого подразделения готовит отдел экономики, промышленности и муниципальных программ; второго уровня (К2) — функциональный руководитель по согласованию с отделом экономики, промышленности и муниципальных программ; третьего уровня (К3) — функциональный руководитель и управление муниципальной службы. Утверждение весовых значений коэффициентов осуществляется постановлением главы города, как правило, один раз в год.

По окончании отчетного периода подразделения администрации представляют в отдел экономики, промышленности и муниципальных программ отчет о выполнении плана и информацию об уровне закрепленных за ними показателей. На основе этих документов глава города утверждает процент премирования подразделений в зависимости от достигнутых результатов. Рекомендуемая форма подтверждения выполнения заданий приведена в приложении 7.

Стимулирование оплаты труда каждого из специалистов подразделения администрации определяется в зависимости от выполнения показателей этим подразделением, и размер вознаграждения за отчетный период (месяц, квартал), как правило, не может быть выше установленного для подразделения в целом. При оценке индивидуального вклада специалиста в достижение целей организации в качестве критерия может использоваться коэффициент сложности. Факторами, определяющими сложность труда, являются:

- функции, выполняемые специалистом;
- разнообразие (комплексность) работ;
- степень самостоятельности;
- масштаб и сложность работ;

- характер и степень ответственности.

Однако при необходимости увеличение размера поощрения особо отличившимся специалистам выше установленного для подразделения уровня может быть осуществлено функциональным руководителем или главой города по письменному представлению непосредственного руководителя. Рекомендуемая форма определения размера стимулирования сотрудников администрации приведена в приложении 8.

Утверждение размеров стимулирования за отчетный период как подразделения в целом, так и специалистов в отдельности может проводиться главой города или коллегиальным органом — балансовой комиссией.

## **2.7 Мониторинг как индикатор управления социально-экономическими преобразованиями \***

Контроль деятельности является одной из основных функций управления. Он подразумевает наблюдение и оценку ключевых показателей и/или конечных результатов деятельности организации или выполняемых работ.

Периодически проводимые оценочные исследования и анализ промежуточных результатов позволяют своевременно выявить потребность в корректировке конечных целей и направлений развития.

На основе полученной информации принимается решение о :

- правильности выбранного курса;
- поиске новых подходов в деятельности и/или переходе к альтернативным стратегиям;
- изменении целей и/или стандартов;
- смене критериев в системе мониторинга [18].

Следовательно, необходимо организовать мониторинг таким образом, чтобы информация, полученная в результате его проведения, способствовала принятию решений и практических мер, направленных на повышение эффективности деятельности организации.

Управление развитием города также требует периодической оценки эффективности проводимой местными органами власти и управления политики. Переход к рыночным отношениям усиливает значимость оценки социально-экономического положения муниципальных образований, поскольку в

---

\* В написании параграфа принимала участие Э.О. Прокофьева, аспирант ВНКЦ ЦЭМИ РАН.



условиях неопределенности, имеющей место в рыночной экономике, просто необходимо объективно оценивать ситуацию и планировать ее развитие.

Для этого необходимы:

1. *Объективная и достаточная оценка* состояния, а также изменений в положении различных сторон жизни города и населения, своевременная *разработка корректирующих воздействий*, направленных на поддержку позитивных и ослабление негативных тенденций.
2. *Эффективная организация, сбор и обработка* информации, характеризующей социально-экономическое положение муниципального образования.
3. *Прогнозирование развития* муниципального образования с учетом наметившихся тенденций.

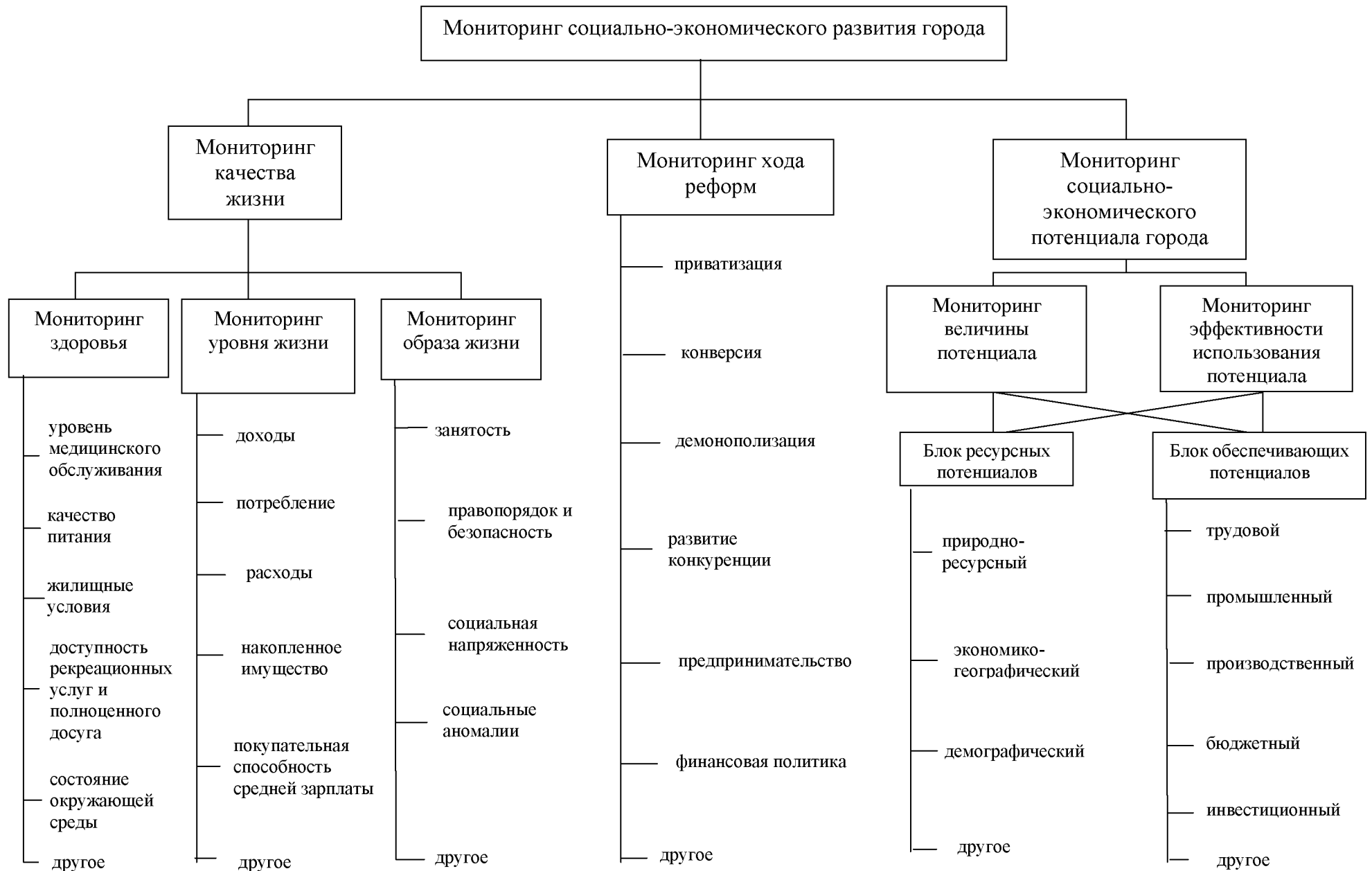
Решению вышеперечисленных задач способствует организация муниципального социально-экономического мониторинга, охватывающего основные направления деятельности исполнительных органов власти и координирующего степень достижения выбранных целей развития.

Прежде чем рассматривать основные направления мониторинга, необходимо определить его сущность. Под **мониторингом социально-экономической ситуации в городе** понимается постоянно действующая система наблюдения, сбора, оценки и распространения информации, диагностики экономической и социальной обстановки, складывающейся на территории, анализа тенденций развития и остроты городских проблем, а также выработка рекомендаций по принятию рациональных управленческих решений [7,8].

Направления проведения мониторинга формируются в соответствии с целями деятельности исполнительных органов власти города, и основными из них выступают (рис. 6):

- 1) мониторинг качества жизни населения;
- 2) мониторинг социально-экономического потенциала города;
- 3) мониторинг хода реформ.

Если главной целью социально-экономической политики, проводимой муниципальными органами власти и управления, является обеспечение достойного качества жизни населения, то наблюдение и оценка его состояния должны стать приоритетными на всех уровнях управления. **Мониторинг качества жизни населения** позволяет всесторонне охарактеризовать уровень и степень благосостояния, свободы, социального и духовного развития человека.



**Рис. 6. Направления проведения мониторинга социально-экономического развития города**

Качество жизни населения — это величина, сложно поддающаяся количественной оценке ввиду изменчивости и неизмеримости многих основных характеристик, таких, как здоровье, условия и безопасность труда, культурный уровень, удовлетворение духовных потребностей, безопасность граждан и многое другое. Поэтому на практике используется набор ориентирующих показателей, который позволяет достаточно объективно оценить качество жизни горожан.

Мониторинг качества жизни включает в себя:

- мониторинг здоровья населения;
- мониторинг уровня жизни населения;
- мониторинг образа жизни или духовного здоровья горожан [8].

В ходе осуществления *мониторинга здоровья* проводится оценка уровня медицинского обслуживания населения, качества его питания, жилищных условий, доступности рекреационных услуг и полноценного досуга. Проведение мониторинга здоровья предусматривает проведение и экологического мониторинга, так как здоровье людей в значительной мере зависит от состояния окружающей среды [7].

Вторая составляющая мониторинга качества жизни — *мониторинг уровня жизни населения*. Он предполагает оценку доходов, потребления и расходов населения, денежных сбережений, накопленного имущества, обеспеченности населения объектами просвещения, культуры, искусства, состояние уровня жизни социально незащищенных слоев, а также сравнение существующего уровня с принятым стандартом жизни. Одними из важнейших показателей, рассматриваемых в ходе мониторинга уровня жизни населения, являются покупательная способность средней заработной платы, потребительские расходы населения, объем денежных сбережений населения, величина накопленного имущества.

Среди основных показателей *мониторинга образа жизни горожан* можно выделить оценку занятости, состояния правопорядка и безопасности граждан, оценку социальной напряженности населения, уровня социальных аномалий. Оценка социальной напряженности в обществе — важнейшая составляющая мониторинга образа жизни. Индикаторы социальной напряженности отражают чувства людей, настроения по поводу действующих способов удовлетворения потребностей, распределения благ, а также в связи с дея-

тельностью институтов, отвечающих за обеспечение способов реализации потребностей и интересов, готовность социальных групп защищать и отстаивать свои собственные потребности и интересы. Проведение этого типа мониторинга осложнено присутствием большого количества качественных показателей (таких, как настроения, ожидания) и осуществляется с помощью социологических методов исследования.

Следующим направлением деятельности городских администраций является обеспечение прогрессивности хозяйства, роста эффективности производства в материальной и нематериальной сферах, иначе, повышение эффективности социально-экономического потенциала территории [16]. **Мониторинг социально-экономического потенциала города** позволит оценить собственно величину потенциала города, а также эффективность его использования. *Мониторинг величины потенциала* необходим для формирования научно обоснованной стратегии развития территории, разработки и реализации местной социально-экономической политики. Результаты *мониторинга эффективности использования социально-экономического потенциала города* предназначены для принятия решений стратегического и тактического характера по развитию подведомственной территории, обоснования необходимости различных видов государственной поддержки [11].

Осуществление этого вида мониторинга предполагает выделение из суммарного потенциала города ресурсных и обеспечивающих потенциалов.

Основными составляющими блока ресурсных потенциалов являются следующие потенциалы:

- природно-ресурсный;
- экономико-географический;
- демографический.

Блок обеспечивающих потенциалов объединяет локальные потенциалы, которые призваны способствовать реализации базовых ресурсных потенциалов. Этот блок включает в себя: трудовой, производственный, научно-инновационный, социально-инфраструктурный, бюджетный, инвестиционный, административно-управленческий потенциал и др.

Осуществление мониторинга социально-экономического потенциала и эффективности его использования предполагает количественную оценку величины всех перечисленных потенциалов территории, объемов их использо-

вания для нужд города и расчет коэффициента использования потенциала (отношение размера используемого потенциала к размеру потенциала, экономически целесообразного для использования).

Еще одно важное направление мониторинга — **мониторинг хода экономических реформ в городе**. Он предназначен для оценки эффективности проводимых структурных преобразований, соблюдения принципа социальной защищенности людей от воздействия негативных сторон экономических реформ. Объектом этого вида мониторинга являются изменения отношений собственности, демонополизация и развитие конкуренции, поддержка предпринимательства и развитие новых рыночных структур, новая финансовая политика и институциональные изменения.

Перечисленные направления не исчерпывают всех возможных направлений мониторинга социально-экономического развития муниципального образования. Как развивающаяся система, он может включать для наблюдения и другие процессы, протекающие в различных отраслях и сферах жизнедеятельности города.

В зависимости от широты охвата протекающих в городе процессов принято выделять всеобщий (тотальный) и проблемно-ориентированный мониторинги.

В задачи и содержание *тотального мониторинга* входит постоянный анализ и диагностика общего состояния городской среды во всем многообразии ее составляющих. При этом предметом такого мониторинга становится городская ситуация.

Задачей *проблемно-ориентированного мониторинга* является отслеживание тенденций развития (разрешения) той или иной городской проблемы, которая признается общественно значимой и требует особого внимания в течение ряда лет. Проблемно-ориентированный мониторинг имеет предметом дискретные городские явления, назревающие в недрах той или иной городской ситуации. Во многих случаях он может проводиться как самостоятельно, так и входить в состав тотального мониторинга.

Основные направления деятельности местных органов власти и управления находят свое отражение в плане социально-экономического развития. Степень влияния городской администрации на общее состояние дел оценивается рядом индикаторов, сгруппированных по основным разделам плана. Поэтому при организации социально-экономического мониторинга необходимо

предусмотреть мониторинг реализации плана социально-экономического развития города, предназначенного для адекватной оценки процессов, происходящих в экономике и социальной сфере, в соответствии с намеченными целями и задачами. Систематические наблюдения за ходом выполнения мероприятий плана, регулирование, оценка и анализ его реализации предполагают более детальное рассмотрение всех тенденций, наметившихся за определенный период времени. Проведение мониторинга обусловлено необходимостью отслеживания не только крупномасштабных, но и менее заметных изменений в экономической и социальной сферах жизни. Результаты наблюдения позволят на ранней стадии обнаружить зарождающиеся негативные тенденции в целенаправленном развитии, что позволит заблаговременно внести нужные коррективы.

Организация и осуществление регулярного мониторинга, использующего передовые технологии и современные средства и методы представления информации, будет способствовать повышению обоснованности и эффективности социально-экономической политики, проводимой местными органами власти.

### **3. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОМ**

#### **3.1 Основные подходы к информационному обеспечению процесса управления**

На современном этапе развития общества резко возрастает роль и значение информации в управлении социально-экономическими процессами. При этом к ней предъявляется целый ряд требований: комплексность и полнота, достоверность и объективность, своевременность и систематичность поступления, актуальность [2]. Все это в полной мере относится к проблемам муниципального управления.

Между тем, исследования документооборота г. Вологды показывают, что документы, поступающие руководителям города из различных служб, зачастую разрозненны и не систематизированы, не дают целенаправленного и адекватного представления об объектах управления, не содержат сведений, достаточных для принятия взвешенных управленческих решений. Особенно недостает аналитической, прогнозной информации, ориентированной на перспективу.

Потребность в более эффективном использовании местного потенциала, многофункциональность задач исполнительных и законодательных органов власти в области повышения качества жизни городского населения определяют необходимость адекватной информационной поддержки для принятия более обоснованных решений на всех уровнях. Существующая информация не полностью отвечает требованиям современных информационных систем управления. Имеют место недостаточная формализация и структуризация плановой и отчетной информации, неупорядоченность потоков данных, запаздывание информации, отсутствие эффективных средств ее обработки, разнообразие и громоздкость документации.

Преодолеть имеющиеся недостатки позволит разработка и внедрение управленческой информационной системы (УИС), которая даст возможность перераспределить функции между отдельными уровнями управления, перенеся большой объем оперативных работ на низовые уровни, позволит использовать современные информационные технологии и методы представления информации.

Целью создания УИС является:

- переориентация высшего уровня исполнительной власти города на решение перспективных, стратегических задач, освобождение его от оперативного руководства;
- повышение эффективности процесса управления, сокращение сроков принятия решений за счет внедрения на всех уровнях управления программных и технических средств передачи и обработки информации, в том числе методов моделирования и прогнозирования;
- более четкое определение функций и задач всех уровней управления, приведение в соответствие с ними его структуры, закрепление прав и обязанностей по всем уровням управления и типам управленческих решений;
- подготовка, передача и обработка информации для управленческих решений, основанных на современных информационных технологиях.

Взаимосвязанными составляющими УИС являются:

- операционные системы управления;
- системы поддержки и принятия решений;
- стратегические информационные системы.

Они обеспечивают удовлетворение требований пользователей соответствующих уровней [4].

**Операционные системы управления** (нижний уровень) являются основой УИС. Они и выполняют огромное количество текущих операций.

**Системы поддержки и принятия решений** (средний уровень) предназначены для обработки данных и реализации моделей, помогающих решать в основном слабо структурированные задачи (например, принятие решения о займе или инвестициях, составление прогнозов развития и т.п.). Они, как правило, диалоговые. Данные могут поступать как из операционных систем, так и из собственной базы данных.

**Стратегические информационные системы** (верхний уровень) используются непосредственно руководителем высшего звена управления для принятия стратегических решений. Они обеспечивают прямой доступ к информации, отражающей текущее состояние организации и ее внутренние и внешние связи.

### 3.2 Структура и задачи городской



## управленческой информационной системы

Для обеспечения основных направлений деятельности исполнительных органов власти муниципального образования в состав УИС включены следующие функциональные *подсистемы первого уровня*:

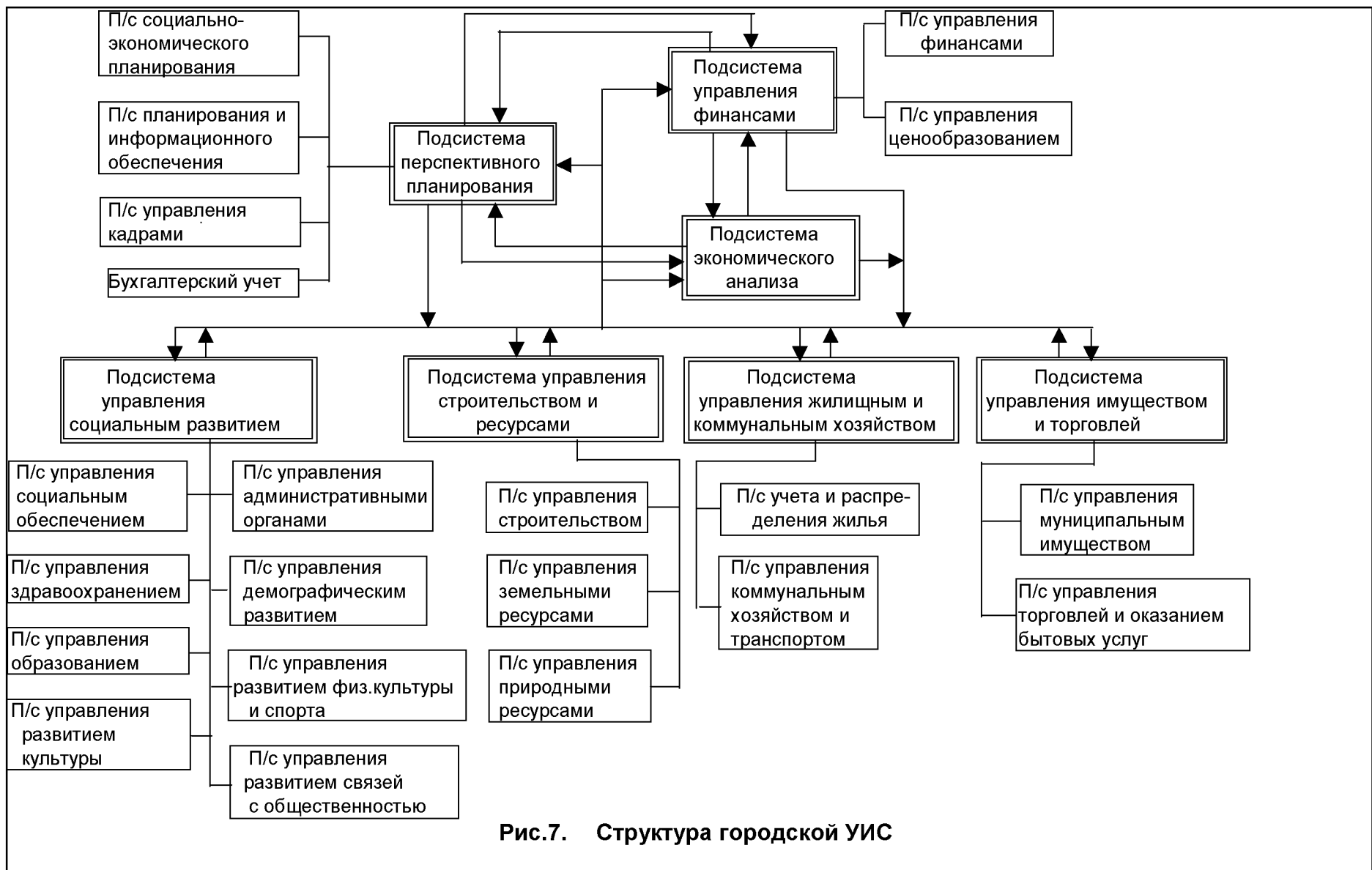
- перспективного планирования;
- экономического анализа;
- управления финансами;
- управления социальным развитием;
- управления строительством и ресурсами;
- жилищного и коммунального хозяйства;
- управления имуществом и торговлей.

Каждая подсистема, в свою очередь, объединяет функциональные блоки или комплексы задач (второй уровень управления), которые содержат функциональные задачи (третий уровень управления). Структура предлагаемой УИС приведена на рис. 7.

Рассмотрим основные задачи подсистем первого уровня.

Главным звеном информационно-технологического комплекса УИС является *подсистема перспективного планирования*. Она призвана решать следующий круг задач:

- анализ социально-экономического положения в городе, выработка целей и показателей социально-экономического развития;
- оценка принятых направлений социально-экономического развития;
- выявление причин отклонений, факторов, сдерживающих и способствующих достижению целей;
- выявление проблем социально-экономического развития города, требующих первостепенного внимания руководства;
- анализ возможных путей их решения с помощью ресурсов администрации;
- определение среди выдвигаемых проектов развития отдельных отраслей наиболее приоритетных, влияющих на принятие решений по распределению бюджетных средств и других городских ресурсов;



- определение новых эффективных областей, направлений стратегии и тактики в ходе реализации целей;
- повышение координированности деятельности отдельных подразделений администрации.

Целью *подсистемы экономического анализа* является:

- анализ экономической ситуации в городе, рынка производства и рынка потребления, финансового состояния предприятий всех форм собственности, возможностей развития потенциала предприятий;
- прогнозирование тенденций развития промышленности и структурных изменений;
- анализ возможности привлечения инвестиций;
- мониторинг рынка труда;
- предоставление различной прогнозной и аналитической информации руководству администрации.

Подсистема экономического анализа обеспечивает разработку, анализ и выполнение экономических показателей плана социально-экономического развития города.

В *подсистеме управления финансами* могут быть выделены 2 блока: управление финансами и управление ценообразованием.

Она обеспечивает анализ существующих цен и тарифов. В рамках подсистемы возможно информирование главы города и его заместителей, городской Думы и других заинтересованных пользователей о текущем состоянии исполнения городского бюджета, распределении полученных кредитов, фактических направлениях затрат по полученным средствам, состоянии счетов администрации города, уровне цен на социально значимые товары, а также возможно прогнозирование наполняемости и исполнения бюджета и др.

*Подсистема управления социальным развитием* объединяет ряд других подсистем (блоков):

- управление здравоохранением;
- управление образованием;
- управление социальным обеспечением;
- управление административными органами;
- управление развитием культуры;
- управление демографическим развитием;

- управление развитием физкультуры и спорта;
- управление развитием связей с общественностью.

Подсистема обеспечивает:

- определение и сравнительную оценку реального качества жизни всех социальных слоев;
- прогноз перспектив возможных изменений положения социальных групп под воздействием экономических и социально-политических факторов;
- оценку медико-демографической ситуации в городе, обеспеченности населения различными видами лечебно-профилактической помощи, санитарно-эпидемиологического благополучия;
- анализ заболеваемости и смертности;
- анализ развития медицинского страхования;
- анализ обеспеченности детей местами в учреждениях образования и дошкольного воспитания; обеспеченности учреждений образования педагогическими кадрами; материальной базы учреждений образования; обеспечения защиты, соблюдения социальных прав детей и работников образования;
- анализ сложившейся демографической ситуации: половозрастной и семейной структуры населения; рождаемости; смертности; брачности и разводимости; миграции;
- анализ уровня правонарушений и преступности;
- анализ обеспеченности и доступности для населения объектов культуры, искусства, спорта;
- разработку основных принципов, целей и задач формирования и реализации социальной политики на основе анализа положения социальных групп и слоев населения, состояния и возможностей экономики [11].

Результатами работы подсистемы могут быть различные аналитические отчеты, прогнозы, справки, представляемые руководству администрации, а также данные по конкретным плановым показателям, направляемые в отдел экономики.

Подсистема обеспечивает разработку, анализ и выполнение всех показателей в области социальной политики.

*Подсистема управления строительством и ресурсами* объединяет следующие подсистемы второго уровня: управления строительством, управления земельными ресурсами и управления природными ресурсами.

Результатом работы подсистемы управления строительством является анализ деятельности предприятий стройиндустрии и развития индивидуального жилищного строительства, предоставление информации о вводе жилья и объектов социально-бытового назначения. Цель подсистем управления земельными ресурсами и управления природными ресурсами — анализ состояния и использования земли, качества воды и воздуха, анализ запасов природных ресурсов и возможностей их использования. Подсистема обеспечивает разработку, анализ и выполнение показателей экологической политики, включенных в план социально-экономического развития города.

В рамках *подсистемы управления жилищным и коммунальным хозяйством* объединены подсистемы учета и распределения жилья и управления коммунальным хозяйством и транспортом.

Целью подсистемы является анализ уровня обеспечения населения жильем в разрезе социальных групп с учетом его планировки и качества, предоставление информации по техническому обслуживанию и ремонту жилого фонда, обеспечению населения коммунальными услугами и услугами транспорта, выделению жилищных субсидий.

*Подсистема управления муниципальным имуществом и торговлей* объединяет подсистемы управления муниципальным имуществом и подсистему управления торговлей и предоставлением бытовых услуг. Подсистема обеспечивает разработку, анализ и слежение за выполнением таких показателей, как: обеспечение населения товарами и услугами; потребление продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг. Кроме того, подсистема предоставляет дополнительную информацию аналитического и прогнозного характера.

В рамках подсистемы перспективного планирования особо выделен **комплекс социально-экономического планирования**, от которого в конечном счете зависит правильность и обоснованность социально-экономической политики. В этом комплексе рассматриваются проблемы, охватывающие реформирование экономики и социальной сферы города, расширение прав территорий, реализацию принципа самоуправления.

На основе выбранных муниципальным образованием целей, имеющих ресурсы (трудовых, материальных, финансовых и т.д.) и достигнутого уровня развития подсистема перспективного планирования обеспечит: многовариантное прогнозирование показателей и тенденций развития города на перспективу, определение основных индикативных показателей и доведение их до уровня заданий подразделениям администрации, формирование по принятым методикам прогноза и плана социально-экономического развития (в виде индикативного плана).

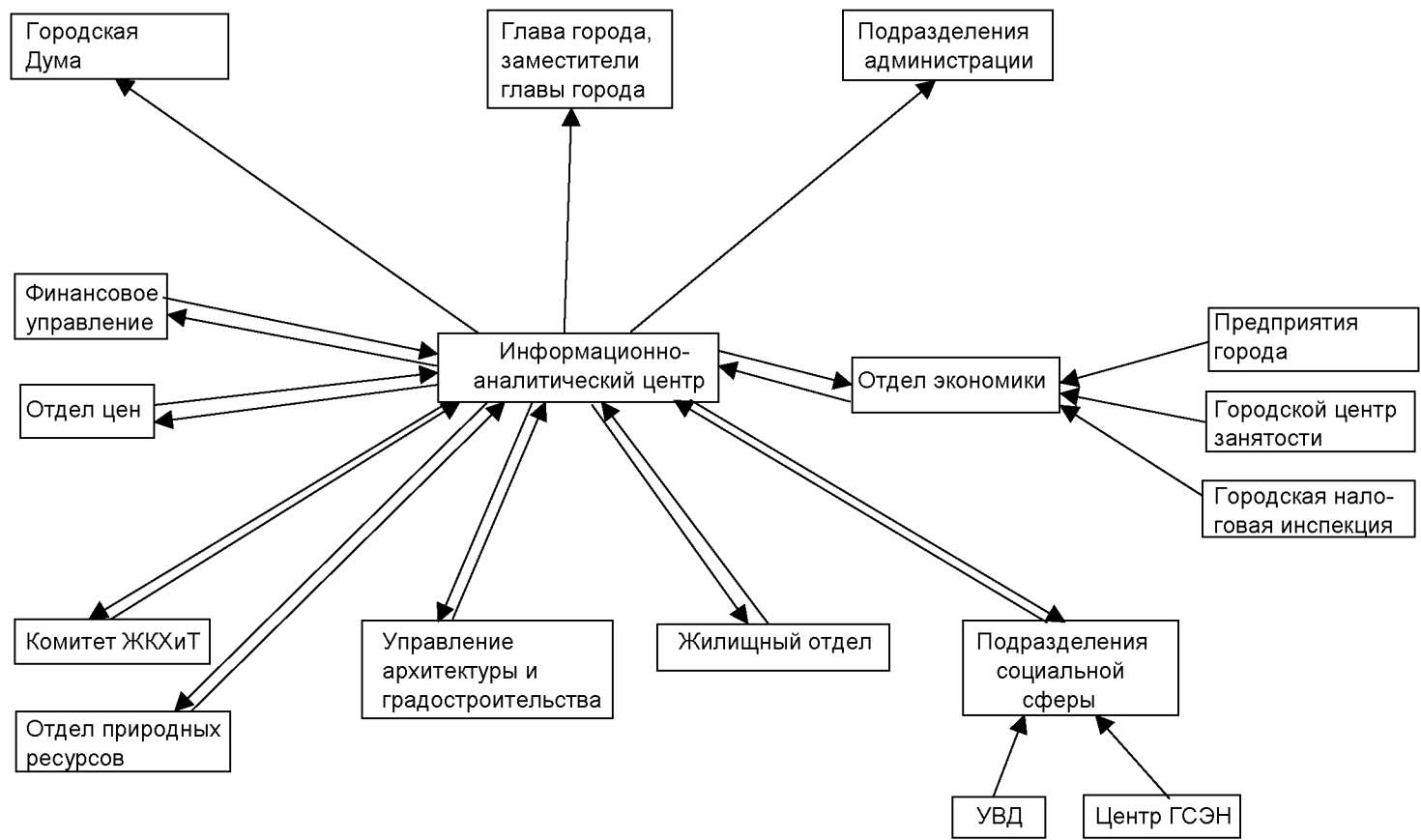
Важнейшую часть подсистемы составляет контроль за выполнением плана социально-экономического развития. Предусматривается постоянный (ежемесячный, ежеквартальный) социально-экономический мониторинг. Он обеспечит муниципальные органы власти и других пользователей оперативной, полной и достоверной информацией о процессах, протекающих в различных сферах экономики города, складывающейся социальной ситуации. На основе анализа результатов работы администрации и тенденций развития города, а также объективных условий развития общества возможна корректировка перспективных планов.

Коллективными пользователями, осуществляющими поддержку комплекса социально-экономических задач (рис.8), выступают:

- информационно-аналитический центр (общее курирование, разработка или приобретение программного обеспечения и поддержание комплекса в рабочем состоянии);
- отдел экономики, промышленности и муниципальных программ (контроль за информацией, поступающей от ГНИ, городского центра занятости, от предприятий города);
- подразделения администрации (ввод данных по закрепленным за подразделениями показателям).

Коллективные пользователи — потребители информации — глава города и его заместители, подразделения администрации, городская Дума (по мере необходимости) и другие структуры.

Разработка и внедрение УИС муниципального образования позволит повысить эффективность управления городским хозяйством за счет оперативности обработки информации, своевременности предоставления ее аппарату управления для выбора наиболее оптимального из разработанных вариантов управленческих решений.



**Рис.8. Информационные потоки комплекса задач социально-экономического планирования**

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В предлагаемой монографии обобщены результаты исследований по проблемам управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, полученные за последние годы. Научная работа по данной тематике продолжается. Возможно, представленные решения являются спорными и требуют дополнительных исследований. Однако публикация материалов научных исследований обусловлена совокупностью причин. Основные из них:

- большая практическая потребность местных органов власти и управления в научно обоснованных подходах к решению многочисленных задач реформирования экономики и общества, связанных с переносом центра тяжести на региональный и муниципальный уровень;
- острая необходимость методического обеспечения решения сложных проблем развития муниципальных образований;
- потребность в новых эффективных механизмах и методах для преодоления кризисных явлений на местах.

Таким образом, сложность ситуации и острота проблем, стоящих перед муниципальными образованиями, в условиях реформирования общества подтверждают актуальность научного обеспечения практической деятельности местных органов власти и управления. Опубликованные положения, выводы и основные рекомендации исследований, проведенных в сфере регулирования социально-экономических процессов на уровне муниципальных образований, уже сейчас могут быть использованы органами местного самоуправления для повышения его эффективности.

Вместе с тем, современные тенденции настоятельно требуют углубления исследований развития местного управления во взаимосвязи с другими актуальными проблемами.

Одним из главных инструментов реализации местной социально-экономической политики является финансово-экономическая база. Поэтому к первоочередным вопросам, требующим серьезного изучения, следует отнести исследование специфики разработки муниципальной экономической политики, так как от эффективности ведения городского хозяйства во многом зависит увеличение бюджетных и внебюджетных доходов, предназначенных



для решения социальных, экологических и других задач, связанных с улучшением качества жизни населения. Остро необходима разработка методического инструментария по организации взаимодействия исполнительных и законодательных органов власти города с хозяйствующими субъектами всех форм собственности: крупными промышленными предприятиями — как основными элементами хозяйственного комплекса города, муниципальными предприятиями, предпринимательскими структурами и другими учреждениями и организациями, расположенными на территории муниципального образования.

В современных условиях нужна разработка механизма рационального распределения бюджетных средств города в условиях их дефицита. Определение системы показателей комплексной оценки бюджетной политики и критерия эффективности оптимальной модели бюджетных расходов муниципального образования — проблема, требующая изучения.

Важным направлением научных исследований в сфере муниципального управления является рассмотрение вопросов повышения эффективности использования муниципальной собственности. Умелое управление имуществом и его рациональное использование позволит органам местного самоуправления активно влиять на развитие города, его структуру, деловой и инвестиционный климат.

Разработка методов, пригодных для решения этих задач, — одна из важнейших научных проблем, требующих первоочередного внимания специалистов, исследующих проблемы муниципального управления [11].

## ЛИТЕРАТУРА

1. Батьковский А., Попов С. Приемы мотивации к труду и профессиональному росту (на примере инновационных организаций) // Проблемы теории и практики управления. — 1999. — № 1. — С. 104—109.
2. Бачило И. Л., Нисневич Ю. А. Информационное обеспечение и информационные ресурсы в системе органов государственной власти Российской Федерации // Проблемы информатизации. — 1995. — № 1. — С. 42—50.
3. Горшенина Е.В. Система основных социально-экономических индикаторов уровня жизни в регионе // Вопросы статистики. — 1999. — № 4. — С. 47—55.
4. Дудинска Э., Мизла М. Управленческие информационные системы. // Проблемы теории и практики управления. — 1996. — №2. — С. 114—120.
5. Дудкин В., Петров Ю. Индикативное планирование — механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой // Российский экономический журнал. — 1998. — № 6. — С. 38—58.
6. Закупень Т. Качественные аспекты информации в органах государственного управления. // Проблемы теории и практики управления. — 1997. — № 6. — С. 38—42.
7. Когут А.Е., Рохчин В.С. Информационные основы регионального социально-экономического мониторинга — С-Пб.: ИСЭП РАН, 1995. — 143 с.
8. Лексин В.Н., Селиверстов В.Е., Швецов А.Н. О формировании государственной системы мониторинга социально-экономической, национально-этнической и политической ситуации в регионах Российской Федерации // <http://www.ieie.nsc.ru>
9. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. — М: Издательство «Дело», 1998. — 800 с.
10. Новая парадигма развития России (Комплексные исследования проблем устойчивого развития) / Под ред. В.А. Коптюга, В.М. Матросова, В.К. Левашова. — М: Издательство «Академия» МГУК, 1999. — 459 с.
11. Основы местного самоуправления в городах России / Под ред. А.Е. Когута. — С-Пб.: ИСЭП РАН, 1995. — 258 с.
12. Развитие местного самоуправления в России: Научный доклад на Международной конференции «Государственное регулирование и местное само-

- управление: социальная ориентация» 25—27 ноября 1996 г. / Науч. рук. А.Е. Когут — С-Пб.: ИСЭП РАН, 1996. — 92 с.
13. Рекомендации по разработке комплексной программы маркетинга города и привлечения инвестиций / Под ред. д.э.н. Б.М. Гринчеля. — С-Пб.: Институт “Евроград”, 1996. — 158 с.
  14. Рохчин В.Е., Жилкин С.Ф. Стратегический выбор города: научный подход. — С-Пб.: ИСЭП РАН, 1998. — 91 с.
  15. Сичакова Э. Информационная открытость государственных органов как фактор влияния на экономический рост // Проблемы теории и практики управления. — 2000. — № 3. — С. 55—59.
  16. Социально-экономический потенциал региона. Проблемы оценки, использования и управления / Под ред. А.И. Татаркина. — Екатеринбург.: УрО РАН, 1997. — 379 с.
  17. Тодаро М.П. Экономическое развитие: Учебник / Перевод с англ. под ред. С.М. Яковлева, Л.З. Зевина. — М.: Экономический факультет МГУ: ЮНИТИ, 1997. — 671 с.
  18. Эффективность государственного управления: Перевод с англ. / Под общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. — М.: Издательство АО «Консалтбанк-кир», 1998. — 847 с.

### Основные направления концепции социально-экономического развития г. Вологды на перспективу

Основные направления концепции	Основные направления реализации концепции
<p><b>Развитие взаимодействия с районами области</b></p>	<p>Обеспечение районов области услугами рыночной инфраструктуры</p> <p>Использование позиций города как центра подготовки высококвалифицированных кадров, медицинского обслуживания и развития культуры</p> <p>Ориентация промышленности города на потребление ресурсов районов области</p> <p>Расширение взаимодействия промышленности города с экономикой районов области. Обеспечение поставок продукции промышленности города, в первую очередь продовольственного назначения, районам области</p> <p>Развитие города как оптового центра материально-технического обеспечения районов</p>
<p><b>Развитие межрегионального взаимодействия</b></p>	<p>Укрепление позиций города как делового и культурного центра</p> <p>Развитие взаимодействия города с межрегиональными корпорациями, использующими ресурсы Северного экономического района России. Участие промышленности города в программе освоения шельфа северных морей</p> <p>Освоение продовольственного рынка Севера России</p> <p>Завоевание устойчивых позиций на российском и международном рынках</p> <p>Использование промышленного потенциала города для освоения природных ресурсов Севера России</p> <p>Развитие города как зоны переселения населения северных районов</p>

**Развитие промышленного потенциала города**

Поддержка промышленности:

- создание условий сохранения и расширения производства предприятий, экономически устойчивых и обладающих высокими технологиями, производящих конкурентоспособную продукцию;
- создание условий для развития машиностроения и металлообработки как отрасли, занимающей главное место в структуре промышленности;
- развитие строительной индустрии как мощного фактора привлечения инвестиций.

Совершенствование отраслевой структуры промышленного производства:

- повышение удельного веса наукоемкой, высокотехнологичной и экспортпригодной продукции в общем объеме производства;
- повышение удельного веса отраслей, способствующих наполнению бюджета города, в структуре промышленности;
- снижение в структуре валового продукта удельного веса энергозатрат, расходов на транспорт, сырье и материалы;
- снижение доли неэкологичных производств;
- уменьшение зависимости промышленного производства от импорта.

Расширение рынка услуг и производства потребительских товаров, в первую очередь продовольственного назначения

Поддержка малого бизнеса

<p><b>Развитие жилищной сферы и коммунального хозяйства и совершенствование инженерной инфраструктуры</b></p>	<p>Развитие жилищного строительства как мощного фактора привлечения инвестиций:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- стимулирование жилищного строительства;</li><li>- создание условий для привлечения инвестиций</li></ul> <p>Совершенствование инженерной инфраструктуры и рациональное использование ресурсов:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- увеличение производства тепловой энергии, повышение эффективности ее использования;</li><li>- улучшение качества воды, предоставляемой населению города;</li></ul> <p>Увеличение оплаты за услуги ЖКХ и снижение доли затрат бюджета на ЖКХ</p>
<p><b>Повышение уровня жизни населения города</b></p>	<p>Поддержка социальной стабильности в обществе:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- стимулирование вовлечения населения в сферы производства и услуг;</li><li>- укрепление материально-технической и финансовой базы образования, здравоохранения, науки, культуры на основе бюджетных ресурсов, а также удешевление их издержек и коммерциализация некоторых их функций;</li><li>- сокращение социально опасной дифференциации в доходах крайних групп населения;</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>- защита потребительского потенциала населения города на основе стимулирования роста производства, индексация несвоевременно выплаченной заработной платы, пособий, стипендий, пенсий и др.;</li><li>- мониторинг социально-экономического состояния города</li></ul> <p>Развитие системы дифференциации расходов населения на оплату услуг, субсидируемых городом, как одной из форм адресной поддержки социально незащищенных слоев населения</p> <p>Поддержка социально-бытовой инфраструктуры</p> <p>Мониторинг качества жизни населения</p>
<b>Развитие туризма</b>	<p>Использование историко-культурных ценностей города как объекта туристических маршрутов и базы для организации экскурсий</p> <p>Развитие города как транзитного пункта на пути к историко-культурным памятникам области</p>

## **Проект распоряжения Главы города Вологды**

Об организации разработки плана социально-экономического развития города Вологды на 2001 г. и на период до 2004 г.

В целях подготовки проекта плана социально-экономического развития города Вологды на 2001 г. и на период до 2004 г. в дополнение к распоряжению Главы города № 12 от 17 января 2000 г. и в соответствии со ст.6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст.32 Устава города Вологды

Приказываю:

1. Утвердить структуру разделов и подразделов плана социально-экономического развития города, возложить организацию разработки проектов разделов и подразделов плана на заместителей Главы города, руководителей подразделений администрации города согласно приложению.
2. Возложить координацию работ по разработке проекта плана социально-экономического развития на заместителя Главы города по экономике и развитию рыночных отношений Ивановского В.Н., организацию работ — на отдел экономики, промышленности и муниципальных программ (Говорухин В.Н.).
3. Методическое руководство разработкой плана социально-экономического развития возложить на ученого секретаря Вологодского научно-координационного центра ЦЭМИ РАН Зуева А.Н. (по согласованию).
4. Утвердить перечень показателей и закрепление их за разделами и подразделами плана социально-экономического развития согласно приложению.
5. Утвердить форму представления разделов и подразделов плана социально-экономического развития города Вологды (приложение).
6. Заместителям Главы города Вологды в июле текущего года провести организационные совещания по разработке проектов закрепленных за ними приложением настоящего распоряжения разделов плана социально-экономического развития.



7. Руководителям подразделений администрации города Вологды в августе текущего года представить в отдел экономики, промышленности и муниципальных программ проекты закрепленных за ними приложением настоящего распоряжения подразделов плана социально-экономического развития, согласованные с руководителями разделов и соисполнителями (при их наличии).

8. Заместителю Главы города по экономике и развитию рыночных отношений Ивановскому В.Н., отделу экономики, промышленности и муниципальных программ (Говорухин В.Н.) на основании представленных проектов разделов в сентябре разработать и представить мне на рассмотрение сводный раздел плана социально-экономического развития города Вологды.

9. Заместителям Главы города в октябре—ноябре текущего года обеспечить доработку разделов плана социально-экономического развития города по результатам рассмотрения и наличия ресурсов для выполнения мероприятий плана.

10. Отделу экономики, промышленности и муниципальных программ в ноябре текущего года сформировать и представить для утверждения итоговый проект плана социально-экономического развития города на 2001 г. и на период до 2004 г.

11. Заместителю Главы города по экономике и развитию рыночных отношений ежемесячно рассматривать ход разработки проекта плана социально-экономического развития города.

Глава города

А.С. Якуничев

**Основные разделы (подразделы) плана  
социально-экономического развития г. Вологды**

Раздел 1. ***Развитие социальной сферы***

- Образование
- Здравоохранение
- Социальная политика
- Молодежная политика
- Культура
- Физкультура и спорт
- Обеспечение общественного порядка и законности

Раздел 2. ***Экономика и промышленность***

- Межрегиональное и внутриобластное взаимодействие
- Машиностроение
- Малый бизнес
- Занятость населения
- Туризм
- Инвестиционная политика

Раздел 3. ***ЖКХ и транспорт***

- Ресурсосбережение
- Сети, инфраструктура, благоустройство
- Капитальный и текущий ремонт
- Транспорт

Раздел 4. ***Капитальное строительство***

- Жилищное строительство
- Социальные объекты
- Проектные работы
- Землеустройство
- Охрана окружающей среды

Раздел 5. ***Управление муниципальной собственностью***

- Управление муниципальной недвижимостью
- Розничная торговля и сфера услуг

Раздел 6. ***Развитие системы городского самоуправления***

- Совершенствование организационной структуры управления городом
- Подготовка (переподготовка) кадров муниципального управления
- Информатизация городских органов управления
- Укрепление финансовой базы городского самоуправления
- Развитие международных связей

**Примерный перечень показателей, характеризующих  
социально-экономическое развитие города**

Уровень	Наименование показателя
<b>Здоровье и продолжительность жизни населения</b>	
I	Продолжительность жизни Уровень рождаемости Уровень смертности Естественный прирост (убыль) Численность постоянного населения
II	Смертность населения в трудоспособном возрасте Младенческая смертность (в расчете на 1000 чел.) Объем сброса загрязненных сточных вод, тыс. куб. м в год Объем выбросов вредных веществ в атмосферу, тыс. т. в год в том числе: — твердых, — газообразных и жидких
III	Заболеваемость населения — зарегистрировано заболеваний (всего); — зарегистрировано впервые; — болезненность на 10 000 человек; — заболеваемость на 10 000 человек. Заболеваемость населения инфекционными и социально значимыми болезнями
<b>Удовлетворенность условиями жизни (уровень жизни)</b>	
I	Соотношение среднемесячного дохода и величины прожиточного минимума Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, % Уровень дифференциации доходов населения Средняя обеспеченность одного жителя общей площадью, кв. м. Удовлетворенность условиями существования (соц. опросы)
II	Благоустройство жилого фонда (% ко всей жилой площади); удельный вес всей жилой площади, оборудованной: — водопроводом — канализацией — центральным отоплением — горячим водоснабжением — газоснабжением — электроплитами — ванными и душевыми — телефонами — мусоропроводом — прочими видами благоустройства Количество учащихся, занимающихся во вторую/третью смену, чел. — в процентах к общему числу учащихся, % Число больничных коек на 10 000 населения

Ш	<p>Среднемесячная начисленная заработная плата работников предприятий и организаций, руб.</p> <p>Доходы населения по пенсиям и другим социальным пособиям, руб.</p> <p>Среднедушевой прожиточный минимум в месяц, руб.</p> <p>Численность населения, нуждающегося в социальной поддержке (по категориям), чел.</p> <p>Численность граждан, состоящих на учете в центрах социального обслуживания, чел.</p> <p>Размер средств, затраченных на выплату субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, тыс. руб.</p> <p>Число семей, получивших жилую площадь или улучшивших жилищные условия:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— всего, ед.</li> <li>— в % к состоящим на учете</li> </ul> <p>Потребление воды, всего тыс. куб. м. в год</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— в т. ч. на хозяйственно-питьевые нужды, тыс. куб. м в год</li> </ul> <p>Подача тепла в тепловые сети от котельных и ТЭЦ, млн. Ккал.</p> <p>Число книг и журналов в массовых библиотеках на 1000 населения, ед.</p> <p>Посещаемость (среднее число посещений библиотеки одним жителем за год), посещений в год</p> <p>Число клубных учреждений, ед.</p> <p>Количество учащихся детских музыкальных, художественных, хореографических школ, тыс. чел.</p> <p>Число посещений музеев на 1000 населения.</p> <p>Число посещений театров на 1000 населения.</p> <p>Количество дошкольных учреждений, ед. (тыс. мест)</p> <p>Наполняемость детских дошкольных учреждений, детей в группах, чел.</p> <p>Среднее число учащихся в классе, чел.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>в том числе:</li> <li>— в 1-4 классах</li> <li>— в 5-8 классах</li> <li>— в 9-11 классах</li> </ul> <p>Количество учащихся в средних специальных и высших учебных заведениях, всего, тыс. чел.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>в том числе:</li> <li>— в средних профтехучилищах</li> <li>— в средних специальных учебных заведениях</li> <li>— в высших учебных заведениях</li> </ul> <p>Розничный товарооборот, включая общественное питание (в фактически действовавших ценах) на душу населения, тыс. руб.</p> <p>Товарооборот предприятий общественного питания (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.</p> <p>Общий товарооборот непродовольственных товаров, на душу населения, тыс. руб.</p>
---	--

	<p>Объем реализации бытовых услуг (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.</p> <p>Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.</p>
<b>Состояние духовного здоровья (образ жизни)</b>	
I	<p>Социальные аномалии</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— уровень преступности</li> <li>— самоубийства</li> <li>— наркомания</li> <li>— алкоголизм</li> <li>— брошенные дети</li> </ul> <p>Уровень безработицы</p>
II	<p>Общая численность безработных, тыс. чел</p> <p>Уровень общей и зарегистрированной безработицы, % от экономически активного населения</p> <p>Число зарегистрированных преступлений на 10 000 населения</p>
III	<p>Численность незанятого населения, обратившегося в органы службы занятости, в расчете на одну вакансию, чел.</p> <p>Число преступлений по видам преступлений, ед.</p> <p>Число преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, ед.</p> <p>Число лиц, привлеченных к уголовной ответственности, чел.</p> <p>Численность детей в:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— приютах</li> <li>— домах ребенка</li> <li>— домах-интернатах</li> </ul> <p>Митинги и демонстрации:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— число, ед.</li> <li>— количество участников, ед.</li> </ul> <p>Забастовки:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— число бастовавших предприятий, организаций, ед.</li> <li>— количество участников, чел.</li> </ul> <p>Оценка населением уровня безопасности своей жизни</p>
<b>Развитие экономики города</b>	
I	<p>Валовой внутренний продукт на душу населения</p> <p>Распределение рабочей силы по отраслям экономики</p>
II	<p>Структура доходной части городского бюджета</p> <p>Доля городского бюджета, расходуемого на дотации услуг ЖКХ, %</p> <p>Численность занятых в экономике</p>
III	<p>Валовой внутренний продукт, млн. руб.</p> <p>Объем промышленной продукции, млн. руб.</p> <p>Объем произведенной по основному виду деятельности продукции (работ, услуг) малыми предприятиями, по основным отраслям экономики, млн. руб.</p>

	<p>Индексы производства промышленной продукции, % к предыдущему году</p> <p>Производство потребительских товаров (в отпускных ценах), млн. руб.</p> <p>Прибыль предприятий и организаций, млн. руб.</p> <p>Удельный вес убыточных предприятий и организаций, % от общего числа предприятий и организаций</p> <p>Объем подрядных работ, выполненных строительными организациями (в фактически действовавших ценах), млн. руб.</p> <p>Ввод в действие основных фондов</p> <p>Ввод в действие объектов социально-бытового назначения</p> <p>Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м. общей площади</p> <p>Удельный вес жилых домов, построенных индивидуальными застройщиками, в общем вводе жилья, %.</p> <p>Число перевезенных за год пассажиров:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— автобусами, млн. человек</li> <li>— троллейбусами, млн. человек.</li> </ul> <p>Инвестиции в основной капитал,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— всего млн. руб.,</li> <li>— на душу населения, руб.</li> </ul>
--	---

**Распределение показателей по разделам (подразделам)  
плана социально-экономического развития г. Вологды**

Наименование показателя	1999 г. факт	2000 г. прогноз	2001 г. план	2002 г. план	2003 г. план	2004 г. план
<b>Интегральные показатели социально-экономического развития города</b>						
Численность постоянного населения	310,8	308,7	308,1	307,5	306,9	306,3
Продолжительность жизни (муж/жен)	60/72	60/72	60/72	61/72	61/73	62/74
Уровень рождаемости	7,9	8,5	8,7	8,9	9,1	9,2
Уровень смертности	13,2	13,4	13,3	13,3	13,2	13,2
Соотношение среднемесячного дохода и величины прожиточного минимума	101,5	116,7	125,0	135,3	146,5	156,0
Средняя обеспеченность одного жителя общей площадью, кв. м.	19,1	19,2	19,2	19,2	19,2	19,3
Удовлетворенность условиями существования (соц. опросы)						
Заболеваемость населения:						
наркомания на 10 тыс. чел.	9,7	11,0	11,8	12,5	12,8	13,0
алкоголизм на 10 тыс. чел.	41,3	41,3	41,2	41,4	41,3	41,5
Уровень безработицы	1,8	1,3	1,24	1,2	1,2	1,1
<b>Раздел: Развитие социальной сферы</b>						
<b>Подраздел: Образование</b>						
Численность учащихся, занимающихся во вторую/третью смену, % к общему числу учащихся	34,0	31,0	29,0	28,0	27,0	27,0
Количество мест в дошкольных учреждениях, 1000 детей, мест	15165 687/1000	15165 867/1000	15165 867/1000	15165 867/1000	15165 867/1000	15165 867/1000
Процент охвата детей дошкольными учреждениями, %	75,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0

Продолжение приложения 6

Численность детей в детских дошкольных учреждениях, чел.	12796	12796	12796	12796	12796	12796
Среднее число учащихся в классе, чел. в том числе:						
в 1-4 классах	21	21	22	23	23	23
в 5-8 классах	25	25	25	25	25	25
в 9-11 классах	26	27	27	27	27	27
Численность детей-сирот и оставшихся без попечения родителей, чел.	200	200	230	270	320	280
- в т.ч. численность детей, переданных на семейное воспитание, чел.	102	115	100	137	155	140
Численность детей в детских домах, чел.	98	85	115	132	156	138
Доля численности социально неблагополучных детей в общей численности детей, %	10/12%	10/12%	10/12%	10/12%	10/12%	10/12%
<b>Подраздел: Здравоохранение</b>						
Смертность населения в трудоспособном возрасте на 1000 чел.	5,9	6,5	6,4	6,4	6,3	6,2
Младенческая смертность (в расчете на 1000 чел.)	16,1	17,8	17,0	16,5	16,0	16,0
Заболеваемость населения						
зарегистрировано заболеваний (всего)	470408	465000	469000	474000	475000	476000
зарегистрировано впервые	316525	310879	315900	320000	335000	337000
болезненность на 10 000 человек	151415	140527	150790	152462	152873	153419
заболеваемость на 10 000 человек	101883	100018	101568	103188	108016	108512
Заболеваемость населения инфекционными и социально значимыми болезнями	4145,5 3848,7	4288,3 3991,6	4482,3 4185,8	4723,4 4427,0	4316,2 4620,6	5124,7 4829,0
Число больничных коек на 10 000 населения	52,8	52,8	52,9	52,9	52,9	52,9



Подраздел: Социальное обеспечение населения						
Численность населения, нуждающегося в социальной поддержке (по категориям), чел.	55785	49154	50000	50000	50000	50000
Оказание единовременной помощи населению, всего, тыс. руб.	700,0	3300,0	2200,0	2800,0	3200,0	4000,0
- в т.ч. неработающим пенсионерам, тыс. руб.	187,0	2100,0	2000,0	2500,0	2800,0	3500,0
Подраздел: Культура						
Посещаемость (среднее число посещений библиотеки одним жителей за год), посещений в год	156	133,2	162,3	162,3	162,3	162,3
Число культурно-досуговых мероприятий, ед.	776	780	780	780	780	780
Посещаемость культурно-досуговых мероприятий, тыс. чел.	39,4	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Количество учащихся детских музыкальных, художественных, хореографических школ, тыс. чел.	3	3	3	3	3	3
Число посещений музеев на 1000 населения	64,5	71,0	80,6	80,6	80,6	80,6
Число посещений театров на 1000 населения	47,5	45,5	45,5	45,5	45,5	45,5
Подраздел: Физкультура и спорт						
Численность занимающихся физкультурой и спортом, чел.	21500	22000	22500	23000	23500	24000
Раздел: Экономика и промышленность						
Численность занятых в экономике	124,9	15,3	125,3	125,1	124,8	125,3
Среднемесячная начисленная заработная плата работников предприятий и организаций, руб.	1714	2780	3110	3390	3630	3920
Среднедушевой прожиточный минимум в месяц, руб.	939	1127	1262	1388	1500	1620

Объем промышленной продукции, млн. руб.	5917,9	9251,0	11000,0	12650,0	14168,0	15585,0
Индексы производства промышленной продукции, % к предыдущему году	112,2	118,3	106,3	106,0	106,5	106,8
Производство потребительских товаров (в отпускных ценах), млн. руб.	1313,0	1879,0	2180,0	2442,0	2735,0	3008,0
Удельный вес убыточных предприятий и организаций, % от общего числа предприятий и организаций	20,7	15,4	15,1	15,0	14,8	14,6
<b>Подраздел: Малый бизнес</b>						
Численность работающих на малых предприятиях, тыс. чел.	10,7	11,0	11,5	12,0	12,3	12,8
Объем произведенной по основному виду деятельности продукции (работ, услуг) малыми предприятиями, по основным отраслям экономики, млн. руб.	1100,0	1320,0	1478,4	1626,2	1756,3	1896,8
<b>Подраздел: Занятость населения</b>						
Общая численность безработных, тыс. чел	2,65	2,0	1,9	1,8	1,8	1,7
Уровень общей и зарегистрированной безработицы, % от экономически активного населения	1,8	1,3	1,24	1,2	1,2	1,1
Численность незанятого населения, обратившегося в органы службы занятости, в расчете на одну вакансию, чел.	2,3	0,74	0,7	0,8	0,9	0,8
<b>Подраздел: Инвестиционная политика</b>						
Инвестиции в основной капитал, всего млн. руб., на душу населения, руб.	656,6 2113	804,0 2604,0	825,0 2678,0	830,0 2699,0	831,0 2708,0	835,0 2726,0
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, %	71,9	85,0	87,0	89,0	91,0	93,0

*Продолжение приложения 6*

<b>Раздел: ЖКХ и транспорт</b>						
<b>Подраздел: Ресурсосбережение</b>						
Размер средств, затраченных на выплату субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, тыс. руб.	268358,3	342469,8	675110,0	675110,0	675110,0	675110,0
Потребление воды на душу населения, тыс. куб. м. в год	77,5	77,05	76,4	75,7	75,44	75,12
в т. ч. на хозяйственно-питьевые нужды на душу населения, тыс. куб. м в год	57,35	57,02	56,54	56,02	55,83	55,59
Подача тепла в тепловые сети от котельных и ТЭЦ, млн. Ккал.	2,42	2,23	2,25	2,27	2,29	2,31
<b>Подраздел: Сети, инфраструктура, благоустройство</b>						
Благоустройство жилого фонда (% ко всей жилой площади); удельный вес всей жилой площади, оборудованной:						
- водопроводом	94,2	94,26	95,6	96,1	96,8	97,0
- канализацией	93,8	93,9	95,2	95,7	96,4	96,6
- центральным отоплением	93,6	93,7	94,0	94,3	94,7	95,0
- горячим водоснабжением	90,5	90,6	91,0	91,5	92,0	92,5
- газоснабжением	91,2	91,4	91,7	92,3	93,0	93,5
- телефонами	51,3	56,0	59,0	62,0	65,0	68,0
- ваннами, душами	90,5	90,6	91,0	91,5	92,0	92,5
- напольными плитами	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4
<b>Подраздел: Транспорт</b>						
Число перевезенных за год пассажиров:						
- автобусами, млн. человек	74,84	78,96	79,87	81,0	82,15	83,52
- троллейбусами, млн. человек	29,36	31,26	31,62	31,8	32,26	32,8

Продолжение приложения 6

<b>Раздел: Капитальное строительство</b>						
Объем подрядных работ, выполненных строительными организациями (в фактически действовавших ценах), млн. руб.	886,2	1294,0	1540,0	1770,0	1983,0	2181,0
Ввод в действие основных фондов	587	857	1020	1173	1313	1445
<b>Подраздел: Жилищное строительство</b>						
Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м. общей площади	110,2	110,2	110,6	110,92	112,6	115,8
Средняя стоимость 1 кв. м общей площади	2608	4106	4500	4800	5000	5200
Число семей, получивших жилую площадь или улучшивших жилищные условия:						
- всего, ед.	995	850	800	750	700	650
- в % к состоящим на учете	4,6	4,5	4,7	5,0	5,4	5,9
Удельный вес жилых домов, построенных индивидуальными застройщиками, в общем вводе жилья, %	5,6	5,6	6,5	6,7	7,3	8,2
<b>Подраздел: Социальные объекты</b>						
Ввод в действие объектов социально-бытового назначения		2	1	-	2	4
<b>Подраздел: Охрана окружающей среды</b>						
Объем сброса загрязненных сточных вод, тыс. куб. м в год	48406,9	47920,0	47400,0	47000,0	46500,0	46000,0
Объем выбросов вредных веществ в атмосферу, тыс. т. в год	6,977	6,953	6,968	6,972	6,977	6,960
в том числе:						
твердых,	1,153	1,153	1,145	1,189	1,233	1,160
газообразных и жидких	5,824	5,800	5,823	5,783	5,744	5,800

*Продолжение приложения 6*

<b>Управление муниципальной собственностью</b>						
<b>Розничная торговля и сфера услуг</b>						
Розничный товарооборот, включая общественное питание (в фактически действовавших ценах) на душу населения, тыс. руб.	9691	12472	15222	17789	20397	22070
Товарооборот предприятий общественного питания (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.	435	560	685	800	920	995
Общий товарооборот непродовольственных товаров, на душу населения, тыс. руб.	4,96	6,36	7,76	9,07	10,4	11,3
Объем реализации бытовых услуг (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.	0,64	0,89	1,17	1,5	1,9	2,1
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.	3,56	4,94	6,51	8,37	10,58	11,4
<b>Развитие системы городского самоуправления</b>						
<b>Укрепление финансовой базы городского самоуправления</b>						
Доходная часть городского бюджета	816617,2	971196,0	1049162,0	x	x	x
Доля городского бюджета, расходуемого на дотации услуг ЖКХ, %	38,2	36,3	36,3			

**Рекомендуемая форма определения  
размера стимулирования подразделения администрации**

Утверждаю  
Глава города

Ф.И.О.  
“\_\_” \_\_\_\_\_ 1999 г.

**ПОКАЗАТЕЛИ**  
премирования подразделения (наименование подразделения)  
за \_\_\_\_\_ (месяц или квартал)

№ п/п	Наименования показателя премирования	Уровень	Ед. изм.	Значение показателя		Процент премирования		Подпись	
				План	Факт	Базовый	Установленный	Контролирующее подразделение	Функциональный руководитель
1	Уровень и качество жизни населения	I				20	20		
2	Розничный товароборот на 1 жителя	II	руб.	6200	6150	20	20		
3	Жалобы на обслуживание	III	шт.	20	25	10	5		
	Всего					50	45		

Руководитель подразделения

Ф.И.О.

**Рекомендуемая форма определения  
размера стимулирования сотрудников подразделения администрации**

Утверждаю  
Функциональный  
руководитель

Ф.И.О.  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2000 г.

**ПОКАЗАТЕЛИ**

премирования сотрудников подразделения (наименование подразделения)  
за \_\_\_\_\_ (месяц или квартал)

1. Установленный за отчетный период размер премирования подразделения – 45%
2. Размер премирования сотрудников

№ п/п	Ф.И.О.	Должность	Показатели премирования								
			1-й показатель		2-й показатель		3-й показатель		Всего		С учетом показателей подразделения
			Базов ый	Факт ическ ий	Базов ый	Факт ическ ий	Базов ый	Факт ическ ий	Базов ый	Факт ическ ий	
											45
1	Иванов И.И.	Ведущий специалист	20	20	10	10	20	20	50	50	45
2	Петров В.А.	Главный специалист	20	10	10	10	20	15	50	35	30
3	Сидоров И.И.	Специалист	20	30	10	10	20	20	50	60	50

Руководитель подразделения

Ф.И.О.

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	3
Введение.....	4
1. Современные тенденции: муниципальный маркетинг, проблемы устойчивого развития общества и экономика развития в приложении к муниципальному управлению.....	6
1.1 Муниципальный маркетинг.....	6
1.2 Устойчивое развитие общества.....	9
1.3 Экономика развития.....	12
2. Концептуальные подходы к управлению социально-экономическим развитием муниципальных образований.....	17
2.1 Проблемы управления социально-экономическим развитием муниципально-го образования.....	17
2.2 Стратегическое планирование и управление социально-экономическим развитием муниципального образования.....	20
2.3 Анализ современной социально-экономической ситуации.....	32
2.4 Основные направления социально-экономического развития г. Вологды на перспективу.....	37
2.5 Система непрерывного планирования социально-экономических процессов...	50
2.6 Система стимулирования труда.....	61
2.7 Мониторинг как индикатор управления социально-экономическими преобразованиями.....	71
3. Информационное обеспечение процесса управления городом.....	78
3.1 Основные подходы к информационному обеспечению процесса управления...	78
3.2 Структура и задачи городской управленческой информационной системы.....	80
Заключение.....	87
Литература.....	89
Приложения.....	
1. Основные направления концепции социально-экономического развития г. Вологды на перспективу.....	91
2. Структура плана социально-экономического развития г. Вологды.....	95
3. Проект распоряжения Главы города Вологды «Об организации разработки плана социально-экономического развития города Вологды на 2001 г. и на период до 2004 г.».....	99
4. Основные разделы (подразделы) плана социально-экономического развития г. Вологды.....	101
5. Примерный перечень показателей, характеризующих социально-экономическое развитие города.....	102
6. Распределение показателей по разделам (подразделам) плана социально-экономического развития г. Вологды.....	106
7. Определение размера стимулирования подразделения администрации.....	113
8. Определение размера стимулирования сотрудников подразделения администрации.....	114