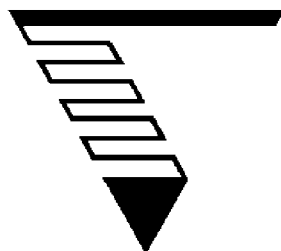


РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ОТДЕЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУК РАН
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНО-КООРДИНАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ЦЭМИ РАН



Т. В. Ускова

**ИНДИКАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Вологда
2003

ББК 65.9(2)23

У 75

Ускова Т.В.

Индикативное планирование развития муниципальных образований: Монографическое исследование на материалах г. Вологды / Под научным руководством д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2003. – 159 с.

Научный редактор: доктор экономических наук, профессор П.М. Советов

Рецензенты: кандидат экономических наук М.Ф. Сычев
кандидат экономических наук А.А. Пашко

В книге рассмотрены теоретические и практические вопросы управления развитием территориальных образований, обобщен отечественный и зарубежный опыт; разработаны концептуальные положения, методологические подходы и методический инструментарий формирования системы индикативного планирования с апробацией их на примере г. Вологды – крупного промышленного и административного центра Северо-Западного федерального округа России.

Книга может быть использована менеджментом муниципальных образований, студентами и аспирантами, изучающими проблему индикативного планирования.

ISBN 5-93299-042-2

© Т.В. Ускова, 2003

© Вологодский научно-координационный
центр ЦЭМИ РАН, 2003

Научное издание

Ускова Тамара Витальевна

Индикативное планирование развития муниципальных образований

Технический редактор Т. А. Табунова
Редподготовка Л. Н. Воронина

Компьютерная верстка Т.В. Ускова

Подписано в печать 22.03.2003 г.
Формат 60x84/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 9,0. Тираж 200 экз. Заказ №.

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56-а, ВНКЦ ЦЭМИ РАН
тел. 24-42-16, e-mail: common@vscc.ac.ru

Лицензия ЛР N 040925 от 27 ноября 1998 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В течение ряда лет Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проекты № 99–02–00132а, № 02–02–116а) и Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации исследует проблему совершенствования управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. В 2000 и 2002 гг. вышли в свет две коллективные монографии «Стратегия управления муниципальными образованиями» [129] и «Мониторинг развития муниципальных образований» [79], посвященные проблемам управления развитием территорий в условиях перехода российской экономики к рыночным отношениям.

Учитывая то, что важнейшим инструментом управления социально-экономическим развитием муниципальных образований является планирование, автор настоящего издания предпринимает попытку разработать научно-методические основы формирования системы планирования, адекватной современным условиям.

В первой главе рассмотрены актуальные проблемы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в условиях рыночной экономики, выявлены роль и место планирования в этом процессе.

Во второй главе изложены результаты исследования тенденций и факторов функционирования реального сектора экономики и социальной сферы г. Вологды в переходный к рыночным отношениям период, определены стратегические цели и приоритеты развития города на долгосрочную перспективу.

В третьей главе представлен инструментарий создания системы индикативного планирования социально-экономического развития города, ее содержательное построение и механизмы реализации. Показаны результаты внедрения этой системы в г. Вологде.

ВВЕДЕНИЕ

Переход российской экономики на путь рыночных отношений сопровождался становлением местного самоуправления как института власти, усилением роли этого уровня управления, передачей на места части государственных полномочий и всей полноты ответственности за комплексное развитие территорий. Развитие в России местного самоуправления – прогрессивная тенденция, свидетельством чему является опыт развитых стран. Однако с расширением реальной самостоятельности муниципалитетов увеличивается ответственность их органов власти и управления за удовлетворение запросов населения, уровень его материального и социального благополучия.

В условиях реформирования одним из факторов успешного проведения начатых преобразований выступает совершенствование управления развитием территориальных образований и четкое определение места планирования.

В дореформенный, советский, период социально-экономическое развитие городов, районов и формирующих их поселений носило в основных чертах планомерный характер, обеспечиваемый преимущественно путем централизации форм финансирования и управления. Начавшийся в России в 1990-х годах переход к рыночной системе принес кардинальные перемены в систему функционирования муниципальных образований^{*}. При этом ход рыночных трансформаций позволяет четко выделить два этапа этих перемен, отличающихся как по своей направленности, так и по содержанию.

Первый этап охватывает 1992–1998 гг. Он характеризуется форсированной либерализацией всех форм жизнедеятельности муниципалитетов, и прежде всего резким сужением масштабов государственного регулирования, полным отказом от планирования, преувеличением возможностей рыночных регуляторов развития. В условиях «шоковой терапии» муниципальные власти вынуждены были заниматься в первую очередь оперативными, текущими вопросами работы их многообразного хозяйства. Эти процессы явились немаловажными факторами спада производства, ухудшения положения в социальной сфере, расстройств бюджетной системы и других элементов, которые определяют динамику функционирования территориальных сообществ.

Второй этап, начавшийся с 1999 г., характеризуется усилением роли органов власти в управлении экономикой, поддержанием ее эффективного функционирования, активным поиском путей совершенствования управления, в том числе и на муниципальном уровне. При этом все более отчетливо выявляется, с одной стороны, объективная необходимость передачи в усло-

^{*} Под муниципальным образованием понимается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления [135].

виях рыночного хозяйствования ряда функций государственного управления и решения многих проблем на местный уровень. С другой стороны, возрастает значение активизации роли органов власти на местах в управлении развитием подведомственных территорий с учетом складывающихся рыночных отношений. Возможности воздействия органов местного самоуправления на социально-экономические процессы становятся все более широкими. Вместе с тем существуют серьезные проблемы их содержательности, согласованного и целенаправленного применения. Особенно актуальной является проблема планирования социально-экономического развития муниципальных образований, рационального сочетания плановых и рыночных рычагов в управлении муниципалитетами, обеспечении их эффективного взаимодействия с хозяйствующими субъектами различных форм собственности, и в первую очередь это касается крупных городов, являющихся промышленными, транспортными, культурными центрами страны.

Несмотря на повышенный интерес со стороны российских ученых к этому вопросу, теоретико-методологические и методические подходы к управлению социально-экономическим развитием муниципальных образований носят дискуссионный характер. Отсутствие единой научной основы создания системы планирования вносит субъективизм в этот процесс и не способствует повышению эффективности управления на местах.

Кроме того, недостаточно проработаны методические рекомендации по внедрению разработок в реальную практику, существует настоятельная необходимость разработки новых подходов к управлению развитием муниципальных образований, учитывающих научные достижения общей теории управления, передовые методы управления развитием территорий, отечественный и зарубежный опыт управления, современные тенденции и особенности муниципальных образований.

В условиях глобализации и усиления конкуренции между городами особенно актуальным для российских муниципальных образований становится определение приоритетов долгосрочного развития.

Целью данной работы является разработка теоретико-методологических и методических подходов к формированию системы индикативного планирования социально-экономического развития муниципальных образований как важнейшего фактора ускорения их движения к важнейшей задаче – повышению благосостояния населения.

В книге рассмотрены научно-методические вопросы и даются конкретные рекомендации по организации системы индикативного планирования социально-экономического развития муниципальных образований, обеспечивающей переход к стратегическому управлению. На примере г. Вологды показано, как можно сформировать стратегические цели, провести анализ конкурентного потенциала города, определить основные направления долго-

срочного развития. Представлены адекватные современным условиям механизмы реализации стратегий развития, внедрение которых в практику муниципального управления обеспечивает реальный положительный эффект. Важное значение в достижении поставленных целей и задач призвана сыграть система стимулирования, соединяющая материальные интересы сотрудников администрации с достижением целей и приоритетов развития города.

Внедрение предложенной автором системы и инструментария индикативного планирования социально-экономического развития в практическую деятельность муниципалитета г. Вологды позволило найти оптимальные решения важнейших проблем. Полученные результаты исследования, выводы и рекомендации могут использоваться в других муниципальных образованиях.

1. ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ

1.1. Место и роль муниципальных образований в рыночной экономике

Трансформация российской общественно-политической и экономической системы прямым образом связана со становлением и развитием местного самоуправления, которое юридически основывается на Конституции Российской Федерации. Местное самоуправление представляет собой многостороннюю деятельность местного сообщества по решению стоящих перед ним задач на основе принципов самоорганизации и самофинансирования [88].

Местное самоуправление рассматривается «в качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению», способной обеспечить «защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории» [87].

Развитие местного самоуправления – прогрессивная тенденция, свидетельством тому является опыт зарубежных стран и российский опыт конца XIX – начала XX вв. Реально действующее местное самоуправление позволяет государственной власти сконцентрироваться на решении проблем федерального и регионального уровня, тем самым способствуя его эффективности. Основными аргументами в пользу развития и укрепления местного самоуправления как института власти выступают:

1. Эффективность в решении местных задач в связи со способом формирования власти и знания местной специфики.
2. Ответственность руководителя перед избравшим его населением.
3. Близость к населению, адресность и конкретность характера власти.
4. Государственное значение, определяемое местом этого института в структуре властных отношений России.

В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. Федеральными и региональными законами определены предметы ведения органов власти на местах. Это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Для успешного решения проблем населения муниципального образования необходимо исходить из закономерностей становления и развития местного самоуправления, а также признаков, отличающих его от государственного управления. К таким признакам российский ученый начала XX века Л.А. Велихов, исследовавший проблемы развития городов, относит:

- «Различие в характере власти». Местное самоуправление в отличие от государственной власти – власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти.
- «Разграничение сфер компетенции, т.е. ограниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению».
- «Самостоятельные источники средств». Для реализации полномочий по предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы: самостоятельный бюджет и муниципальную собственность.
- «Территориально-ограниченный, выборный принцип» [19].

Таким образом, хотя органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, тем не менее, существует неразрывная связь местного самоуправления с государственной властью в целом. В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, оно является властью, производной от государственной, действующей в рамках, четко обозначенных государством в законе. Конституционное разделение исполнительной власти в России на два вида – государственное управление и местное самоуправление – позволяет передать часть функций государственного управления на местный уровень и привлечь широкие слои общества к решению разнообразных вопросов местного значения. Усиление роли территориальных образований, их ответственности за решение социально-экономических вопросов является общей закономерностью мирового экономического развития.

Повышению внимания к территориальному аспекту управления способствовали принятие Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) и присоединении России в 1997 г. к Европейской хартии местного самоуправления.

Государственная политика страны в области развития местного самоуправления направлена на «обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства» [87] на основе соблюдения следующих принципов:

- единство целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной политики;
- комплексный подход к реализации государственной политики;
- взаимодействие и сотрудничество федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики;
- преемственность государственной политики на разных этапах про-

ведения муниципальной реформы;

- всесторонняя поддержка местного самоуправления со стороны государства;
- невмешательство органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления;
- контроль со стороны государства за реализацией государственными органами и их должностными лицами государственной политики.

Пространство для реализации местного самоуправления – муниципальные образования. Самым значительным компонентом территориальной организации российского общества выступают города. Город – основная социально-экономическая и административная единица, являющаяся органическим элементом структуры крупных и средних регионов страны. Большая Советская Энциклопедия определяет город как крупный населенный пункт, жители которого заняты, главным образом, в промышленности и торговле, а также в сферах обслуживания, управления, науки, культуры [15]. Для городов, в отличие от других муниципальных образований, характерна высокая интенсивность экономической жизни, различных форм социального общения, специфическая демографическая, профессиональная и организационная структура. Но в то же время наивысшая степень концентрации людей, жилья, мест приложения труда и капитала в городах способствует наиболее выраженному проявлению имеющихся проблем.

Двадцатый век отмечен особенно быстрым ростом городов. Если в 1926 г. в России насчитывался 461 город, то сегодня их более 1000. Рост числа городов сопровождался и бурным ростом численности городского населения. За сто лет этот показатель увеличился более чем в 10 раз, и ныне численность городского населения в общей численности населения страны составляет 73% (табл. 1). Рост числа городов и численности городского населения является мировой тенденцией. Если в 1990 г. удельный вес горожан в общей численности населения Земли составлял 3%, то, по прогнозам ООН, к 2050 г. этот показатель достигнет 50%.

Принято считать, что рост городов происходит в основном за счет миграции, естественного прироста и изменения административно-территориальных границ.

Город имеет привлекательный характер, особенно для сельского населения. Притягательность города, в частности, связана с тем, что здесь, во-первых, больше вариантов приложения труда; во-вторых, наиболее развита структура обслуживания; в-третьих, больше возможностей использовать социальные блага; в-четвертых, существует возможность увеличения контактов во всех сферах жизнедеятельности, включая межличностные контакты. Кроме того, город более привлекателен и для развития коммерческой деятельности, ввиду наличия:

Численность населения Российской Федерации

Годы	Все население, млн чел.	В том числе		Доля в общей численности, %	
		городское	сельское	городское	сельское
1897*	67,5	9,9	57,6	15	85
1914*	89,9	15,7	74,2	17	83
1959	117,2	61,1	56,1	52	48
1970	129,9	80,6	49,3	62	38
1979	137,4	94,9	42,5	69	31
1989	147,0	108,0	39,0	73	27
1991	148,2	109,4	38,8	74	26
1995	147,9	107,9	40,0	73	27
1996	147,6	107,7	39,9	73	27
1997	147,1	107,3	39,8	73	27
1998	146,7	107,1	39,6	73	27
1999	146,3	106,8	39,5	73	27
2000	145,6	106,1	39,5	73	27
2001	144,8	105,6	39,2	73	27

* Российская Федерация в современных границах.

- развитой инженерной и социально-бытовой инфраструктуры и возможностей ее использования;
- трудовых ресурсов, в том числе высококвалифицированных, на обустройство которых практически не требуется затрат;
- возможности у органов местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством предоставлять субъектам хозяйственной деятельности налоговые льготы.

Отнесение населенного пункта к категории «город» определяется в установленном законом порядке и сопровождается определением его городской черты, в пределах которой город представляет собой административно-территориальную единицу. Основными критериями отнесения населенного пункта к категории «город» служат численность населения и функции, которые он выполняет [136]. По численности населения города подразделяются на: 1) сверхкрупные (свыше 3 млн. чел.); 2) крупнейшие (1 – 3 млн. чел.); 3) крупные (250 тыс. чел. – 1 млн. чел.); 4) большие (100–250 тыс. чел.); 5) средние (50–100 тыс. чел.); 6) малые города и поселки (до 50 тыс. чел.). Важнейшими функциями являются организационно-хозяйственные, культурно-политические, административные.

В зависимости от выполняемых функций обычно выделяют многопрофильные города, города-центры узкой специализации (например, города-порты), города непромышленной деятельности (научные и научно-производственные центры, города-курорты, центры туризма и т.п.). Определенные особенности имеют города федерального, республиканского, регионального и районного значения.

Современный город в качестве объекта исследования рассматривается российскими учеными как системное образование. Одни ученые считают, что это системное образование состоит из четырех подсистем: природной среды, населения, градообразующего и градообслуживающего комплексов [13]. Другие полагают, что в городе взаимодействуют такие подсистемы, как: городское хозяйство, промышленный комплекс, социальный комплекс, население, природная среда [129]. Третьи ученые обосновывают необходимость рассмотрения города как территориальной формы соединения материальных и духовных благ для воспроизводства населения [71]. По мнению четвертых, город – это территориальная подсистема, комплекс элементов социально-экономической системы [27]. Существуют и другие взгляды.

Представленные точки зрения на город как систему верно отражают грани исследуемой проблемы. Тем не менее единства мнений по составу элементов и подсистем этой системы нет. Поэтому, на наш взгляд, правомерно рассматривать город в качестве сложной социально-экономической системы, ядром которой, важнейшей подсистемой является население. Точно такого подхода придерживается ряд исследователей: А.Е. Когут, В.С. Рохчин, В.П. Кайсарова и другие [47, 59, 89, 119].

Одна из функций органов власти на местах – социально-экономическое развитие муниципальных образований. Понятие «развитие» города или иного территориального образования трактуется по-разному. Очень часто под развитием понимается рост численности населения, увеличение территории под застройкой, расширение границ муниципального образования, изменение характера планировки и застройки города, его архитектуры, инфраструктуры. Однако совокупность этих признаков отражает лишь некоторые аспекты внутритерриториальных процессов. Процесс развития, с нашей точки зрения, следует рассматривать несколько шире, включая в него позитивные качественные изменения. Современный философский словарь [121] определяет развитие следующим образом: «Развитие – понятие, характеризующее качественные изменения объектов, появление новых форм бытия, существования различных систем, сопряженное с преобразованием их внутренних и внешних связей; ... понятие развития тесно связано с понятие прогресса». Кроме того, следует различать понятия «функционирование» и «развитие», но рассматривать их во взаимосвязи, как единое целое. Этого взгляда на процесс развития придерживаются и другие исследователи.

Развитие подразумевает наличие определенной цели, «мысленно предвосхищаемого результата деятельности» [13]. Основную цель развития муниципального образования большинство исследователей определяют исходя из проводимой органами местного самоуправления социально-экономической политики. Наиболее полно и объективно, как нам представляется, сущность местной социально-экономической политики определена исследо-

вателями Института проблем региональной экономики РАН (ранее ИСЭП РАН) г. Санкт-Петербурга. Местную социально-экономическую политику они рассматривают как взаимосвязанную совокупность социальных, экономических, экологических целей и установок (ориентиров), а также способов их достижения, разработку и практическую реализацию которых осуществляют органы местного самоуправления. Главная и конечная цель местной социально-экономической политики – улучшение качества жизни населения и увеличение его вклада в развитие всего общества [89]. Следовательно, эту цель можно рассматривать в качестве цели развития территориального образования. При этом основными составляющими качества жизни являются: повышение уровня жизни населения; изменение в лучшую сторону его образа жизни; улучшение здоровья людей и увеличение на этой основе продолжительности жизни. Достижение указанной цели, ослабление негативных последствий для населения экономических и политических реформ – основная задача органов власти и управления на местах.

Развитие российских городов, как и других муниципальных образований, происходит в сложных условиях переходного периода. Обострились неизжитые пороки наследия предшествующего периода, обозначились новые проблемы. В основе этих проблем лежат социальные, экономические, экологические и другие факторы, порожденные отношениями между людьми, отношениями человека и общества к природе. Однако степень обострения проблем различна и зависит от категории муниципального образования.

Следует отметить, что развитие муниципальных образований в определенной степени зависит от наличия материальных и нематериальных ресурсов территории, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности. Поэтому исключительно важное место в решении задач развития, стоящих перед территориями, занимают муниципальные финансы и собственность.

Состояние финансово-экономической базы развития городов в современной России характеризуется несколькими сложными моментами. Прежде всего, это общее сужение городской налоговой базы, вызванное экономическим кризисом и масштабным падением производства.

Специфика межбюджетных отношений приводит к перераспределению финансовых средств не в пользу городов и других муниципальных образований. По данным Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям, за последние три года доля субъектов Федерации в консолидированном федеральном бюджете увеличилась на 8%, а доля местных бюджетов сократилась на 7%.

Особенно опасной становится тенденция резкого сокращения в местных бюджетах средств, направляемых на цели развития. На сегодняшний день местные бюджеты практически полностью состоят из текущих расхо-

дов. Доля средств местных бюджетов, направляемых на развитие, с 1992 года уменьшилась в среднем по России с 7 до 2,5%, и даже в наиболее богатых городах она упала с 22 до 6% [21].

Исходя из принципа самофинансирования, органы местного самоуправления вынуждены искать пути пополнения бюджета для достижения целей и задач развития, используя для этого различные методы воздействия на те или иные хозяйствующие субъекты в зависимости от форм собственности и ведомственной подчиненности. Это требует организации управления, которое в соответствии с законодательством возлагается на исполнительные органы власти. В связи с этим вопросы организации управления развитием муниципальных образований выдвигаются на первый план. О необходимости активизации роли местных органов власти в управлении развитием подведомственных территорий говорится с самых высоких трибун.

1.2. Подходы к управлению развитием территориальных образований в России

Развитие муниципальных образований определяется как объективными факторами (макроэкономическими условиями, положением муниципального образования в общественном разделении труда, отраслевой структурой, географическим положением, природными ресурсами), так и субъективными, и в первую очередь – выбранной системой управления. При этом сущность управления состоит в разработке и осуществлении определенных воздействий со стороны субъекта управления на объект управления для достижения определенных целей. Из теории управления известно, что оно осуществляется в рамках единого процесса кольца управления (рис. 1), на основе реализации управленческих функций¹, которые требуют высокой степени обоснованности, ясности и четкости.

В научной литературе приводится различный перечень функций, однако большинство ученых полагают, что реализация таких функций, как планирование, организация, координация (регулирование), контроль и мотивация, позволит обеспечить развитие объекта управления в соответствии с намеченными целями.

Следовательно, управление предполагает наличие объекта и субъекта управления, а также набора методов, способов, инструментов, посредством которых осуществляется процесс управления. На муниципальном уровне процесс управления может быть представлен следующей схемой (рис. 2).

¹ Функции управления – это относительно обособленные направления управленческой деятельности, позволяющие осуществить управленческое воздействие [13].



Рис. 1. Кольцо управления



Рис. 2. Процесс управления развитием муниципальных образований

Одной из важнейших функций управления является планирование. С этой функции начинается процесс управления, от полноты ее реализации зависит результат деятельности.

Планирование как особый вид управленческой деятельности направлено на выбор оптимальной альтернативы развития объекта управления, рассчитанной на определенный период. Результат процесса планирования – план, дающий описание будущего (желаемого) состояния и/или тенденций

развития объекта управления. В плане находят отражение цели субъекта управления, разрабатывающего этот план, мероприятия по их достижению с указанием необходимых ресурсов и исполнителей.

Планированию свойственны следующие принципиальные особенности:

- направленность плана на достижение определенных результатов в перспективе;
- гибкость системы планирования, ее способность адаптироваться к постоянным изменениям как объекта управления, так и внешней среды;
- направленность процесса планирования на предотвращение ошибочных действий и использование имеющихся возможностей для достижения желаемого состояния;
- активное преобразование объекта планирования и внешней по отношению к нему среды.

Планомерность как общественная категория возникает по мере становления общественно-государственной, муниципальной собственности. Экономическая мысль, совершая поиск путей становления системы планирования, испытывала колебания, вступала в противоборство, допуская ошибки и избавляясь от них под влиянием реальных явлений хозяйственной жизни.

Известно, что Советский Союз был первым в мире государством, где основополагающая идея марксистского учения о возможности планомерного управления народным хозяйством была реализована на практике и многие десятилетия являлась ведущей в теории и практике социализма. Многие успехи интенсивного развития советской экономики, особенно в сфере ускоренной индустриализации, связаны с планированием.

Становление и совершенствование форм и методов планирования и прогнозирования на макроуровне в России началось в двадцатых годах двадцатого века. С целью организации планового руководства хозяйством страны в 1917 г. был создан Высший Совет Народного хозяйства (ВСНХ), превратившийся впоследствии в руководящий центр управления и планирования промышленности. В феврале 1920 г. была создана Государственная комиссия по электрификации России, на основе которой в 1921 г. организован Госплан – общегосударственная плановая комиссия. К разработке методологии планирования подключились представители российской экономической школы.

Принципиальными вопросами методологии планирования, вызвавшими дискуссию среди ученых, явились, во-первых, подходы к планированию. Так, известные теоретики 1920-х годов – Н.Д. Кондратьев («План и предвидение») и В.Н. Базаров («Принципы построения перспективного плана») – в качестве отправного пункта методологии планирования рассматривали генетические и телеологические (целевые) начала создания плана. Н.Д. Кондра-

тьев считал предпочтительным генетический подход, который исходит из учета объективных условий, из анализа прошлого опыта других стран и экстраполяции выводов на будущее. Для планирования это означало опору на научное предвидение, вытекающее из прошлого, без учета конкретных потребностей общества и изменяющихся условий. Другой исследователь того времени – А.Н. Ковалевский в брошюре «К методологии перспективного планирования» (1924 г.) отмечал, что план должен строиться не генетически, а телеологически, не путем проектирования в будущее фактической динамики настоящего, а посредством целевого построения преобразований. Хозяйствование, не подчиненное общественной цели, по мнению А.Н. Ковалевского, означает стихийность развития.

Во-вторых, в методологии планирования долгое время оставался спорным вопрос о соотношении объективного и субъективного начал в формировании плана. По мнению А.Н. Ковалевского, при выборе цели, ее обосновании сказывается субъективная позиция того или иного ученого, специалиста, государственного деятеля. Этот очень активный фактор, оказывая иногда существенное влияние на разработку плана, отодвигал объективные условия, искажал целевую установку плана, делал ее проблематичной, научно необоснованной [16]. Однако эта проблема так и не была решена, что в дальнейшем послужило источником возникновения бюрократического стиля управления экономикой, который известен как командно-административный.

В-третьих, особое внимание ведущие ученые того времени уделяли реальности планов, подвергали резкой критике отрыв целей плана от имеющихся возможностей, разработку так называемых «смелых» планов. В статье «План и предвидение» Н.Д. Кондратьев призывал не поддаваться гипнозу гигантских, но несбыточных проектов, «фетишизму цифр». «Одно из двух: или мы хотим иметь серьезные и реальные планы и в таком случае должны говорить в них лишь то, на что мы имеем известные научные основания; или мы будем продолжать заниматься всевозможными «смелыми» расчетами и выкладками на будущее без достаточных оснований, и тогда мы должны заранее примириться, что эти расчеты произвольны, что такие планы лишены реальности. Но какая цель и цена таких планов? В лучшем случае они останутся безвредными, потому что они мертвы для практики. В худшем – они будут вредными, потому что могут ввести практику в тяжелые ошибки» [2].

Особенность первых годовых планов – их необязательный характер, за исключением некоторых ключевых отраслей. Однако с начала 1930-х годов планы стали строго обязательными, приобрели директивный характер. Постепенно расширялся круг объектов планирования и планируемых показателей. Наряду с планированием развития экономики уделялось внимание планированию социального развития, а позже, с десятой пятилетки (1976–1980 гг.), осуществлялось планирование охраны окружающей среды.

Среди первых попыток комплексного планирования в СССР следует отметить «балансовую таблицу» национальной экономики, разработанную в 1923–1924 гг. с участием В.В. Леонтьева, ставшую основой методологии разработки межотраслевых балансов.

Существенный вклад в становление и развитие оптимального планирования внесли академики В.С.Немчинов, Л.В.Канторович, Н.П. Федоренко. Разработанные в 1930-е годы академиком Л.В. Канторовичем локальные оптимизационные модели и соответствующий математический аппарат получили высокую оценку и широкое применение в США. В СССР они стали практически использоваться позже, в 1960-е годы, с появлением ЭВМ и созданием автоматизированных систем управления. В 1970-е и 1980-е годы в СССР методам оптимизации придавалась особая значимость. Были разработаны экономико-математические модели оптимального функционирования экономики, отраслевого планирования и планирования на предприятиях.

Основным методом планирования долгие годы оставался балансовый. Начиная с шестидесятых годов широкое применение нашли проблемно-комплексный (позже названный программным) и территориально-комплексный методы.

Важным этапом в развитии планирования является принятие в 1979 г. постановления «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работ». Этот документ предусматривал усиление роли пятилетних планов, «введение системы, включающей 20-летнюю программу научно-технического прогресса и 10-летние планы основных направлений социально-экономического развития» [97].

В постановлении «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования» (1987 г.) был намечен ряд мер по повышению научной обоснованности планов, улучшению работы плановых органов, переходу от преимущественно административных методов к экономическим. Особое значение придавалось разработке концепции социального и экономического развития страны на 15-летний период. Концепция должна была определять приоритеты и цели развития экономики, направления структурной и инвестиционной политики, научно-технического прогресса, рубежи социального развития. Реализация основных направлений концепции предполагалась через разработку пятилетних и годовых планов. Предусматривалось сокращение перечня утверждаемых показателей и придание им ориентирующего характера.

Остановившись на организации управления развитием городов, следует отметить, что в советский период его основой являлось жесткое директивное планирование. В соответствии с Конституцией (Основным Законом) СССР городское хозяйство находилось в ведении городского Совета народ-

ных депутатов и его органов – исполнительных комитетов. Каждая отрасль городского хозяйства имела территориальный орган управления, представленный отделом исполнительного комитета, а также отраслевой орган управления. Главная роль в управлении предприятиями и организациями городского хозяйства принадлежала местным Советам народных депутатов. В городском подчинении находились предприятия, учреждения и организации, обслуживающие преимущественно население города. Управление этими объектами как органической частью социалистического хозяйства осуществлялось на основе плана. Важнейшими плановыми документами являлись Генеральный план развития города (долгосрочное планирование) и План комплексного социально-экономического развития (ПКСЭР) с разбивкой по годам (среднесрочное планирование), разрабатываемые исходя из основных направлений экономического и социального развития страны. ПКСЭР выступал в качестве директивного документа при планировании хозяйственной деятельности объектов городского хозяйства. По отношению к неподведомственным объектам городской Совет осуществлял функции координации и контроля в соответствии с законодательством.

В связи со сменой курса развития страны прежняя система жесткого директивного планирования была разрушена. Переход к рыночной системе сопровождался активным свертыванием этих процедур на всех уровнях управления. Резко сузились сложившиеся масштабы регулирования и целенаправленного управления развитием городов, произошел отказ от планирования развития страны в целом и отдельных территорий. Система централизованного планирования экономики была разрушена, в структурах территориального управления практически полностью упразднены плановые органы, произошел отток квалифицированных кадров из сферы планирования комплексного социально-экономического развития территорий. Сокращение, а в ряде случаев и прекращение целенаправленной и постоянной работы по комплексному анализу складывающейся социально-экономической ситуации, сворачивание работ по прогнозированию развития экономики, социальной сферы, формированию плановых документов стратегического характера вызвало разрушение информационной базы расчетов прогнозно-аналитического характера [115].

Основными причинами отказа от планирования явились, во-первых, несовершенство центрально-директивного планирования и чрезмерная детализация планов; во-вторых, – принятие тезиса о «несовместимости плана и рынка»; в-третьих, – отсутствие ресурсов для социально-экономического развития.

Следствием разрушения прежней системы директивного планирования стала дезорганизация экономики. На муниципальном уровне это привело к существенному ослаблению связей, сложившихся при административно-

командной системе управления: городские органы власти и хозяйствующие субъекты зачастую действуют изолированно друг от друга, решая каждый свои задачи. Итог реформ – «потеря управляемости экономикой, громадный ущерб, нанесенный производству и жизненным интересам десятков миллионов людей» [73]. Реформы, имевшие своей целью создание эффективной экономики и на ее основе повышение уровня и качества жизни населения страны, в конечном итоге оказались направленными против населения. Состояние российского общества характеризуют следующие негативные тенденции [112]:

- 1) снижение численности населения;
- 2) превышение смертности над рождаемостью;
- 3) сокращение продолжительности жизни населения – как фактической, так и ожидаемой;
- 4) рост общей заболеваемости, инвалидизации населения и социальных аномалий в обществе;
- 5) снижение уровня жизни населения страны;
- 6) разрушение социальной сферы.

По оценкам специалистов ООН, за период 1992–1997 гг. в России индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) снизился более чем на 40 пунктов. Если в 1990 г. Российская Федерация занимала 26 место в мире и ИРЧП составлял 0,876, то в 1997 г. страна переместилась на 71 место (ИРЧП равен 0,747), по существу замыкая группу стран с высоким уровнем человеческого потенциала. Одной из главных причин кризисного положения является практически полный отказ от государственного управления и планирования на всех уровнях.

В настоящее время тезис об уходе государства из экономики не разделяется даже представителями либерального направления реформ. Практически все ведущие ученые-экономисты считают необходимым усиление регулирующей роли государства в обеспечении и поддержании эффективного функционирования экономики.

По мнению профессора С.С. Дзарасова, «нам нужно не отказываться от государства, а использовать его как средство укрепления законности, западной рационалистической культуры, не разрушать его, а демократизировать, не отказываться от планирования, а по примеру западных стран придать ему индикативный характер, не ликвидировать и третировать государственный сектор, а дополнить его частным, не декретировать жесткое соотношение между отраслями экономики, а создать условия свободной конкуренции всех форм собственности, проявления творческой инициативы всех форм предпринимательства» [36].

Сходную позицию занимает профессор Б.З. Мильнер. «Функция государства в осуществлении и регулировании хозяйственной деятельности, – ут-

верждает он, – была, есть и будет. Но формы могут меняться». Близкой точки зрения придерживаются многие российские экономисты и политологи: академик Л.И. Абалкин, член-корреспондент РАН В.А. Медведев, академик А.Д. Некипелов и другие ученые [1, 18, 77].

Останавливаясь на роли государства в становлении и регулировании рыночной экономики, академик Л.И. Абалкин утверждал, что нет и не может быть эффективной, базирующейся на современных научно-технических достижениях социально-ориентированной рыночной экономики без активной регулирующей роли государства [113].

О глобальном возрастании роли государства в протекании социально-экономических процессов свидетельствуют исследования Всемирного Банка. Из доклада следует, что функции современного государства выходят за пределы чисто экономической сферы и являются фактором стабилизации общества [25].

Итак, опираясь на результаты социально-экономического реформирования, общемировые тенденции развития и мнения ведущих российских ученых [1, 9, 18, 36, 45, 56, 77], можно сделать следующие выводы:

- в условиях рыночных отношений неизбежно сочетание государственного регулирования и рыночных механизмов;
- роль государства в условиях рынка остается значительной;
- государственное управление является неотъемлемым структурным элементом системы управления;
- объектом управления со стороны государственных структур становятся социально-экономические процессы;
- переход к рыночным отношениям объективно требует изменения форм и методов государственного планирования, а не его полной ликвидации.

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 необходимости планирования.

В соответствии с действующим законодательством разработка концепций, планов и программ развития муниципальных образований – компетенция исполнительных органов власти на местах. Это предполагает управление социально-экономическим развитием подведомственных территорий и создание соответствующей системы планирования. Однако лишь немногие муниципальные образования занимаются планированием своего развития. Основными причинами создавшейся ситуации исследователи Института проблем региональной экономики РАН В.Е. Рохчин и С.Ф. Жилкин называют [115]:

- инерцию, связанную с недавним отрицанием планирования;

- отсутствие теоретико-методологических и методических основ муниципального планирования в новых условиях хозяйствования;
- недостаточную социально-психологическую и профессиональную готовность аппарата управления на местах;
- отсутствие нормативных документов, регламентирующих порядок программно-плановых работ на местном уровне.

В последние годы в стране идет активный поиск путей решения этой проблемы. Вместе с тем, вопросы организации системы планирования остаются дискуссионными.

Одни исследователи (А.П. Сысоев, Д.Г. Черник) считают, что плановое регулирование муниципальных образований может быть обеспечено системой взаимосвязанных документов трех видов:

- 1) прогнозы, определяющие вероятностные (возможные) направления развития города на период, достаточный для реализации стратегических задач по совершенствованию (реконструкции) его хозяйственной и инженерно-планировочной структуры;
- 2) целевые программы, направленные на решение ключевых проблем развития города;
- 3) планы экономического и социального развития города на краткосрочный период (1–2 года), жестко увязанные с реальными финансовыми и другими ресурсами.

Другие (В.Е. Рохчин, С.Ф. Жилкин, В.П. Скрыбин) в качестве принципиальной схемы предлагают разработку двух основных документов: долгосрочной концепции и комплексной программы социально-экономического развития территории.

По мнению третьих (Е.В. Песоцкая), система планирования социально-экономического развития города включает разработку прогноза на 20–40 лет, концепции социально-экономического развития на 15–20 лет, комплексной программы социально-экономического развития на 5–15 лет и плана социально-экономического развития города на период от одного года до 5 лет.

Ряд исследователей (В.П. Кайсарова, А.А. Збрицкий и др.) полагают, что управление развитием муниципальных образований возможно на основе программно-целевого метода.

С точки зрения продолжительности планирования исследователи весьма четко выделяют долгосрочный период, обеспечивающий разработку планов на 5 и более лет; среднесрочный – на срок от одного года до 5 лет; оперативный, охватывающий планирование текущей деятельности муниципальных образований на один год.

Таким образом, исследование проблем управления развитием российских муниципальных образований позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, переход к рыночным отношениям не отменяет управление социально-экономическим развитием муниципальных образований. Ведущая роль в этом процессе принадлежит органам местного самоуправления.

Во-вторых, одним из механизмов управления социально-экономическим развитием территории следует рассматривать планирование. При этом сущность планирования 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 этого ресурсов, в том числе 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.

В-третьих, объектом управления и планирования являются все отрасли и сферы жизнедеятельности муниципального образования, экономические и социальные процессы, протекающие на его территории.

Недостаточное научное обеспечение вопросов организации управления территориальным развитием обуславливает необходимость изучения зарубежного опыта.

1.3. Теория и практика управления муниципалитетами за рубежом

Интеграционные процессы, возросший уровень социальных и экологических стандартов, глубокая перестройка экономики привели в последней четверти XX века к существенным проблемам в развитии городов. В целях его активизации муниципальные власти зарубежных городов стали применять новые методы и технологии управления.

Одним из таких приемов является переход к *стратегическому управлению*, которое позволяет в условиях коренных социально-экономических преобразований адаптировать местное самоуправление к требованиям рыночной экономики и открытого международного конкурентного рынка.

Важнейшим элементом стратегического управления выступает стратегическое планирование. Большинство исследователей [5, 6, 9, 126, 127] под стратегическим планированием понимают процесс выдвижения таких целей и стратегий развития, реализация которых обеспечивает эффективное функционирование объекта управления в долгосрочной перспективе и быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды. Следовательно, стра-

тегическое планирование представляет собой один из видов долгосрочного планирования. Однако термины «стратегический» и «долгосрочный» не равнозначны – первый гораздо объемнее второго в концептуальном и содержательном смыслах.

Считается, что впервые понятие «стратегическое планирование» появилось в 1960-е годы (на 10 лет позже, чем «долгосрочное»). По мнению известного специалиста в области стратегического планирования И. Ансоффа, оно «является в значительной степени более многогранным, сложным и требующим больше времени процессом, чем долгосрочное планирование» [6].

Стратегическому планированию присущи следующие черты:

- ✓ устремленность на долгосрочную перспективу;
- ✓ ориентация на решение ключевых, определяющих целей развития;
- ✓ органическая увязка намеченных целей с ресурсами и потенциалом развития;
- ✓ учет воздействия многочисленных внешних факторов, оказывающих как позитивное, так и негативное влияние;
- ✓ разработка мероприятий, в максимальной степени ослабляющих либо нейтрализующих негативное влияние внешних факторов и использующих их позитивное влияние для успешного решения стратегических задач;
- ✓ адаптивный характер, то есть способность приспосабливаться к изменениям внешней и внутренней среды.

Основными причинами обращения властных структур муниципалитетов к стратегическому планированию стали [141]:

- 1) кризис базовых отраслей экономики;
- 2) резкое обострение социальных проблем, сопровождающее высоким уровнем безработицы, маргинализацией отдельных групп населения;
- 3) усиление конкуренции городов за инвестиции в условиях глобализации экономики и развития процессов интеграции;
- 4) необходимость смены имиджа города с учетом современных процессов урбанизации, условного открытия границ для всех стран Европы;
- 5) стремление к устойчивому развитию;
- 6) желание сохранить процветание и высокий уровень жизни населения.

Изучение опыта зарубежных городов – а стратегические планы развития разработаны для таких городов, как Барселона, Мюнхен, Бирмингем, Лион, Амстердам, Гданьск, Стокгольм, Бильбао, Турин, Сан-Франциско и др. – позволяет нам сформулировать основные правила стратегического планирования:

- глубокий и постоянный анализ складывающейся социально-экономической ситуации, сильных и слабых сторон города;
- создание психологического климата, стимулирующего все подразделения администрации к разработке и реализации стратегий² развития;
- участие в выработке и реализации стратегий развития не только местных органов власти, но также предприятий и организаций, всех городских структур, населения города;
- четкое формулирование приоритетов;
- ориентация на имеющиеся ресурсы;
- конкретизация стратегических направлений в разрабатываемых краткосрочных (на 1–2 года) планах и программах развития;
- контроль и оценка степени достижения выбранных стратегических направлений, постоянная их корректировка, обеспечивающая способность быстрого реагирования на изменения как во внешней, так и во внутренней среде;
- четкое определение адресата разрабатываемого стратегического документа.

В процессе стратегического планирования перед муниципалитетами стоит задача выбора важнейших стратегических целей и направлений или стратегий развития города по их достижению. Цели и стратегии должны быть обоснованны, ясны и открыты.

Ключевое значение для кардинальных изменений в социально-экономическом положении города имеет реализация стратегических замыслов. Этому аспекту стратегического планирования муниципальные власти за рубежом уделяют самое пристальное внимание. Реализация стратегий может осуществляться по нескольким направлениям: разработка плановых документов (стратегический план, мастер-план, видение, концепция, программа); совершенствование и/или создание новых организационных структур не только на муниципальном, но и региональном уровне, обеспечивающих широкое партнерство различных целевых групп; разработка и реализация флагманских проектов.

Следовательно, стратегическое управление представляется одним из наиболее адекватных инструментов, способных консолидировать усилия муниципальных органов власти, предприятий всех форм собственности и населения в решении проблем, стоящих перед муниципалитетами, в условиях рыночных отношений.

² Исторически термин «стратегия» связан с военным делом, и в приложении к экономике это понятие применяется сравнительно недавно. И. Ансофф понимает под стратегией «набор правил для принятия решения, которыми организация руководствуется в своей деятельности» [6]. При этом он видит в стратегии средство для достижения перспективных целей развития.

Сложность и недостаточная эффективность разрешения ряда экономических и социальных проблем только инструментами свободного рынка привели в начале 80-х годов XX века властные структуры муниципалитетов Германии к активному использованию в практике управления *муниципального маркетинга*.

«Муниципальный маркетинг» – это термин, близкий к понятию «маркетинг продукции», но отличающийся от него направленностью на город и его проблемы. Он имеет две трактовки в зависимости от целей (рис. 3). В узком смысле городской маркетинг рассматривается как формирование внешнего имиджа города, реклама его привлекательных черт, создание благоприятного климата для размещения инвестиций. Но кроме экономических существуют социальные, инфраструктурные и другие проблемы. Необходимость решения комплекса вопросов постепенно привела к изменению концепции маркетинга города. В широком смысле под городским маркетингом понимается учитывающий интересы бизнеса инструмент решения проблем развития экономики города, его социальной сферы, улучшения качества жизни всех социальных групп населения и каждого отдельного жителя [122].

Взгляд на город как объект и субъект рыночных отношений поддерживается рядом российских исследователей [68, 110, 91]. Авторы данной концепции видят сущность муниципального маркетинга в повышении качественных показателей города, качества жизни населения, улучшении условий труда и развитии экономики, разработке концепции развития и претворении ее в жизнь в интересах всех социальных групп жителей. Цель городского маркетинга – активизация деловой жизни города, поиск консенсуса коммерческих интересов.

Городской маркетинг предполагает создание единой концепции развития города, направленной на перспективу и подлежащей постоянной корректировке в зависимости от меняющихся условий. В процессе разработки концепции маркетинга выделяют три этапа.

Первый этап – маркетинговый анализ. Задача этого этапа – выявление преимуществ и слабых сторон в развитии города, оценка его возможностей. Анализ проводится на основе изучения объективных показателей, характеризующих состояние, особенности и перспективы развития города с учетом имеющихся (или предполагаемых) финансовых, трудовых и других ресурсов, при оценке проблем города экспертами. Результатом всестороннего анализа ситуации в городе является:

- выявление специфических особенностей города, которые отличают или потенциально могут отличать его от конкурентов – других городов региона, близлежащих региональных центров;
- определение важнейших целей, на достижение которых должна ориентироваться деятельность города;

- выбор основных задач, которые позволят реализовать намеченные цели и решить существующие проблемы.

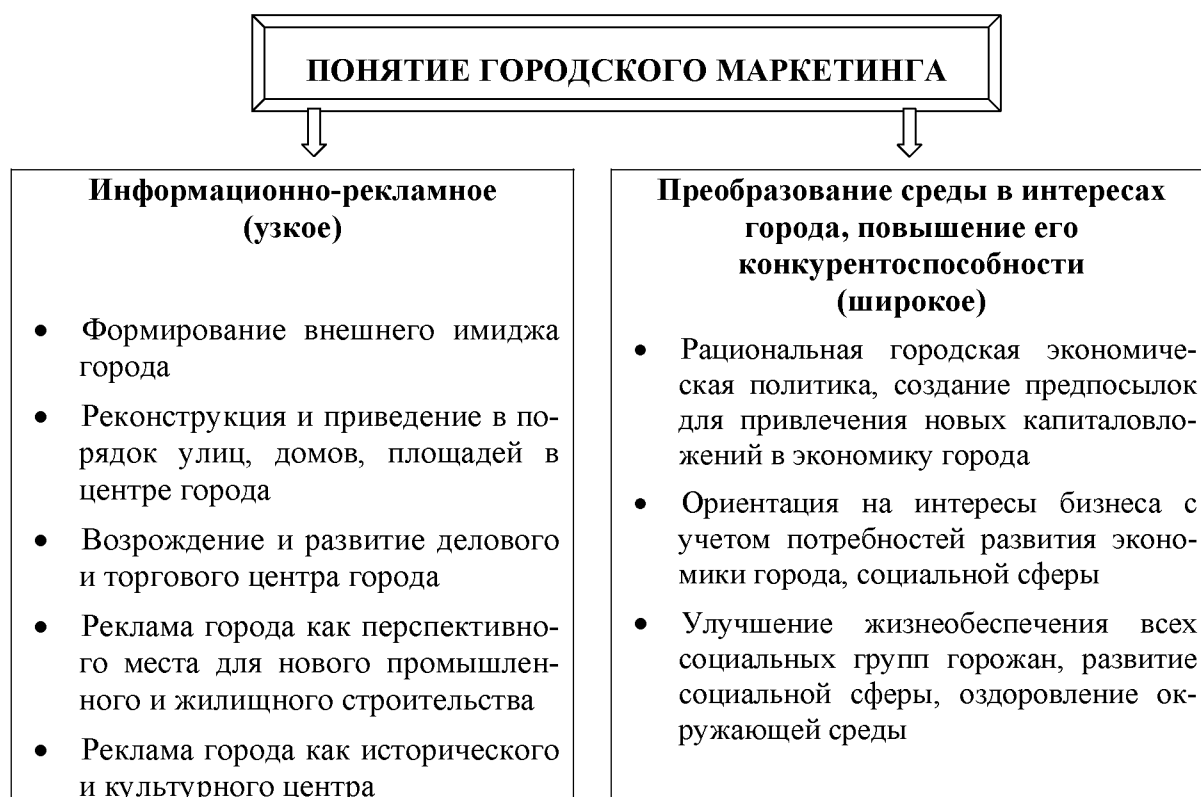


Рис. 3. Цели городского маркетинга

Второй этап – разработка маркетинговой стратегии. На данном этапе определяются стратегии развития города, которые позволят подчеркнуть его привлекательность, усилить его позиции во внешней конкурентной борьбе, наилучшим образом сгладить слабые и укрепить сильные стороны. Разработка стратегий городского развития основывается не только на статистических и аналитических данных – необходим учет долгосрочных потребностей бизнеса и различных слоев населения.

Главная проблема – выработка и принятие стратегии, не просто соответствующей приоритетам и интересам определенных групп, а объективно направленной на перспективные цели городского развития с учетом складывающейся и прогнозируемой экономической конъюнктуры. На решение этой задачи нацелена концепция ключевых факторов успеха (ключевых компетенций) городов и территорий, развиваемая в последние годы рядом западных исследователей на основании разработок профессора Гарвардского университета Р.М. Кантера. В соответствии с этой концепцией в условиях глобализации успех территориальных сообществ обеспечивают:

- *компетенция мастерства*, т.е. способность производить товары и услуги в сфере материального производства на уровне высших мировых стандартов;

- *компетенция знаний*, т.е. способность создавать и продавать новые знания, технологии и наукоемкие продукты и услуги;
- *компетенция связей*, т.е. способность создавать и продавать услуги в сфере коммуникации и коммутации материальных, информационных и финансовых потоков;
- *компетенция эффективного управления* городом как единой системой (корпорацией), направленная на достижение общих целей ведущих групп влияния;
- *компетенция сотрудничества*, т.е. способность эффективно выявлять и согласовывать интересы различных групп влияния, стратегических партнеров и на этой основе формулировать общие цели и стратегии их достижения;
- *компетенция жизнеобеспечения*, т.е. способность создавать среду обитания, удовлетворяющую и превосходящую ожидания представителей ведущих групп по совокупности важных для них аспектов качества жизни [91].

Третий этап – реализация маркетинговой стратегии. Одним из механизмов реализации выбранных стратегий выступает разработка оперативного плана (программы) маркетинга города, а также осуществление регулярного контроля за его выполнением и достижением намеченного.

Итак, муниципальный маркетинг можно рассматривать как метод планового управления развитием города в условиях конкурентной борьбы.

Переход к *устойчивому развитию* – еще одно относительно новое направление в управлении социально-экономическим развитием территорий. Основоположник идеи устойчивого развития, как известно, – русский ученый Владимир Иванович Вернадский. Суть ее состоит в решении социально-экономических задач на основе мотивации и стимулирования технического прогресса, обеспечивающего сохранение благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала для нынешнего и будущего поколений.

Проблема устойчивого развития общества оказалась в центре внимания мировой общественности после Второй Международной конференции по окружающей среде и развитию, организованной по инициативе ООН в 1992 г. в Рио-де-Жанейро. В соответствии с решением конференции государства приняли обязательство разработать и утвердить стратегию перехода к устойчивому развитию, обеспечивающему баланс процессов жизнедеятельности человека и ресурсов окружающей среды.

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 тех-

нологически передовых странах. Эти факты послужили основанием для принятия «Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (1996 г.), 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 [67]. В качестве принципиальных задач названы: обеспечение стабилизации экологической ситуации; экологизация экономической деятельности; массовое внедрение энерго- и ресурсосберегающих технологий.

По мнению ряда российских исследователей [12, 35, 85, 115], переход к устойчивому развитию страны возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие ее регионов, в том числе муниципальных образований. Задачи, решаемые территориальными образованиями в процессе перехода к устойчивому развитию, должны не только учитывать местные особенности, но и не противоречить региональным и федеральным задачам.

Переход муниципальных образований на модель устойчивого развития – долговременный и сложный процесс. На начальном этапе основной целью является стабилизация социально-экономической обстановки. В связи с этим перед муниципальными образованиями стоят задачи:

- 1) создания организационных, финансово-экономических условий для стабилизации отраслей материального производства;
- 2) обеспечения социальной стабильности;
- 3) разработки комплекса мер по нормализации обстановки на экологически неблагоприятных территориях;
- 4) приостановления роста реальной безработицы;
- 5) прекращения снижения реальных доходов населения.

На следующем этапе деятельность муниципальных образований направлена на проведение структурных преобразований экономики, обеспечивающих:

- ✓ формирование рациональной структуры экономики муниципального образования;
- ✓ технологическое обновление промышленного производства;
- ✓ использование эффективных механизмов хозяйствования;
- ✓ рациональное использование природных ресурсов.

На заключительном этапе решается проблема гармоничного развития социально-экономического комплекса муниципального образования. Этот этап характеризуется завершением формирования перспективной производственной структуры, повышением уровня жизни населения, устойчивым расширенным воспроизводством, поддержанием равновесного состояния окружающей среды.

Реализация концепции устойчивого развития города осуществляется на основе выработки соответствующей стратегии, оформленной в виде долгосрочного плана или концепции, включающих раздел, посвященный изменениям окружающей среды.

Для оценки эффективности используемых средств и устойчивости развития предусматриваются целевые ориентиры [35]:

1. Способность города к саморазвитию и прогрессу:
 - обеспечение устойчивого роста производства;
 - создание надежных условий и гарантий для предпринимательской деятельности;
 - создание благоприятного климата для инвестиций и инноваций;
 - постоянная модернизация производства.
2. Полноценное потребление элементов биосферы без нарушения ее способности к самовосстановлению.
3. Рост уровня реального потребления материальных благ при безусловном повышении качества жизни населения.
4. Общественное партнерство.

Следовательно, концепция устойчивого развития, исходя из глобальных проблем и взаимосвязей между экологическими и социальными процессами, с учетом критической оценки существующих угроз и будущих потребностей населения, в конечном итоге направлена на решение социально-экономических проблем с целью повышения качества жизни.

Экономика развития или *управление развитием* – еще одно новое направление, 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. При рассмотрении этого направления под «развитием» понимается «многоплановый процесс, ведущий к радикальным изменениям в социальных структурах, поведении людей, общественных институтах, а также к ускорению экономического роста, сокращению неравенства и искоренению безработицы» [131], обеспечивающий основные потребности людей (пища, жилье, здоровье и безопасность), удовлетворенность жизнью, свободу личности.

Управление развитием является обязательным элементом или подсистемой государственного управления и регулирования экономики в западных странах. В зависимости от национальных особенностей, традиций и содержания системы государственного регулирования экономики форма и структура подсистемы развития имеют существенные различия. Во Франции и Японии подсистемы развития представлены наиболее полно. Они включают в себя законодательно оформленные процедуры индикативного планирования и выбора приоритетов социально-экономического развития, механизмы

их реализации посредством целевых программ, государственных закупок, институтов развития, специально создаваемых организаций, планирования бюджета и государственного сектора. Аналогичные системы действуют в большинстве развивающихся стран Юго-Восточной Азии, Индии, государствах Латинской Америки, Ближнего и Среднего Востока. Довольно сложная, но весьма эффективная комплексная система развития действует в Китае. В США, Великобритании, Канаде и других странах, где преобладает монетаристская парадигма регулирования, в рамках подсистемы развития используется определенный набор элементов планирования.

Российские ученые-экономисты, активно поддерживающие необходимость управления развитием и выбора стратегии экономического роста (С.Ю. Глазьев и А.Н. Петров), считают, что в современных условиях политика развития должна включать следующие основные элементы: определение и выбор приоритетов долгосрочного социально- и технико-экономического развития страны; сохранение и активизацию научно-производственного потенциала; стимулирование инвестиционной и инновационной активности.

Рассмотрим теоретические положения стратегии экономического роста. 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.

Остановимся коротко на каждом из перечисленных факторов.

Итак, первый – это *накопление капитала*. Оно имеет место, когда часть текущих доходов сберегается с целью увеличения будущих. Действия органов власти должны быть направлены на создание благоприятного инвестиционного климата с целью реформирования производственного сектора, что позволит восстановить экономический потенциал.

Вторым фактором экономического развития является *рост населения и, как следствие, увеличение численности рабочей силы*. Имеется в виду то, что чем больше рабочих рук, тем больше производственные возможности и тем шире внутренний рынок. Экономическое развитие зависит от способности социально-экономической системы создавать рабочие места.

Третьим, основополагающим фактором экономического роста, который многие экономисты считают особенно важным, признается *научно-технический прогресс*, применение ресурсосберегающих технологий. Ведущая роль научно-технического прогресса в обеспечении экономического роста способствует возрастанию роли подсистем развития в управлении и регулировании экономики практически во всех странах.

Для определения эффективности развития учеными-экономистами предложены характеристики роста. Так, лауреат Нобелевской премии в области исследования экономического роста Саймон Кузнец выделяет шесть

таких характеристик современного экономического роста [131]:

1. Темпы роста подушевого дохода и населения.

2. Темпы роста производительности факторов производства, и особенно производительности труда.

3. Темпы структурной трансформации экономики.

4. Темпы социальной, политической и идеологической трансформации.

Данная характеристика рассматривается в нескольких разрезах. Это:

— рационализм поведения и управления;

— экономическое планирование как основа создания и развития системы мер рациональной экономической политики;

— равенство, рассматриваемое как обеспечение равных возможностей;

— 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 [118].

5. Распространение результатов экономического роста, вовлечение в процесс преобразований населения.

6. Масштабы экономического роста – способность находить внешние рынки сбыта, источники сырья и дешевой рабочей силы.

Хотя рассмотренные подходы к управлению развитием, факторы экономического роста и его характеристики относятся к социально-экономической деятельности государства, они могут использоваться в управлении муниципальными образованиями.

2. ЭВОЛЮЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКИХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ В ПЕРИОД РЫНОЧНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

2.1. Переход от оперативного к стратегическому управлению муниципалитетами

Состояние экономической и социальной жизни муниципальных образований в значительной степени обусловливается общегосударственными процессами, происходящими в России вследствие смены курса развития. Начавшийся в 1990-х годах переход к рыночной системе хозяйствования принес принципиальные перемены в систему функционирования муниципалитетов, в том числе городов – явных лидеров территориального развития в связи с их огромным производственным и социокультурным потенциалом.

В новых экономических условиях городским муниципальным образованиям свойственны:

- расширение самостоятельности;
- отказ от командной системы управления;
- изменение взаимоотношений города и государства;
- новые закономерности формирования и эволюции экономических структур на территории города.

Рассмотрим состояние муниципальных образований на основе анализа различных сторон хозяйственного комплекса г. Вологды – одного из крупных городов России. Некоторые аспекты его социально-экономического развития будем рассматривать в сравнении региональными центрами Северо-Западного федерального округа и г. Череповцом – наиболее крупным (сопоставимым по численности населения), динамично развивающимся городом, возможным конкурентом на территории Вологодской области.

Вологда – административный, промышленный, транспортный и культурный центр Европейского Севера РФ. Численность населения города на 1 января 2002 г. составила 305 тысяч человек.

К началу реформ город не уступал по социально-экономическому развитию административным центрам соседних с Вологодской областью регионов (табл. 2).

Выгодное географическое положение исторически способствовало становлению города как крупного торгово-промышленного и транспортного центра. Более двухсот лет назад Вологда стала губернским, а с 1937 г. – административным центром Вологодской области, ныне входящей в состав Северо-Западного федерального округа.

Таблица 2

**Некоторые показатели развития г. Вологды и административных центров субъектов Российской Федерации,
граничащих с Вологодской областью, в 1992 году**

Показатели	Вологда	Ярославль	Кострома	Архангельск	Киров	Новгород
Численность населения на 01.01.1992 г., тыс. чел.	290	637	282	414	493	235
Удельный вес работающих среди населения, %	47	49	47	45	50	51
Среднемесячная заработная плата, руб.	5814	5765	5068	7820	5775	5174
Оборот розничной торговли и сферы услуг на душу населения, тыс. руб.	38,9	28,5	28,1	31,0	28,3	27,7
Товарооборот предприятий общественного питания на душу населения, руб.	2728	2443	2179	2492	2339	2102
Объем реализации бытовых услуг на душу населения, руб.	974	951	816	926	945	689
Средняя обеспеченность населения жильем, кв. м на человека	17,8	17,3	16,9	16,6	15,8	16,8
Ввод жилой площади, кв. м на 1000 чел.	552	342	290	328	356	225
Численность врачей на 10 тыс. чел.	54	80	52	78	61	69
Численность больничных коек на 10 тыс. чел., ед.	162	159	136	186	201	171
Число высших учебных заведений, ед.	12	17	12	17	14	12

Изменения сложившихся отношений собственности привели к формированию многоукладной экономики муниципальных образований. Именно отношения собственности выступают мотивационным фактором хозяйствования, обеспечивающим высокую экономическую эффективность деятельности каждого собственника, а в итоге и экономики в целом.

Формирование многоукладной экономики г. Вологды происходило на основе формирования новой собственности и передела существующей. Так, на 1 января 1992 г. предприятия промышленности и строительного комплекса города являлись либо государственными (49%), либо арендными (51%). Большая часть предприятий торговли (95,4%) были государственными, 4,6% предприятий торговли находились в собственности потребительской кооперации.

В результате реализации утвержденной Президентом Российской Федерации Программы в 1992 г. положено начало приватизации государственных и других предприятий, что послужило причиной грандиозных изменений отношений собственности в городе.

На 1 января 2002 г. большая часть предприятий и организаций (76,6%) г. Вологды – частные (рис. 4). Общественные организации составляют 8,1% всех предприятий и организаций, в государственной и муниципальной собственности находится 4,5 и 3,8% объектов соответственно. Собственность 5,0% предприятий и организаций – смешанная. Незначительный процент предприятий (0,4%) – собственность иностранных юридических лиц и граждан или совместная с российским и иностранным участием (0,6%). Широкое развитие получило индивидуальное предпринимательство. В 2001 г. в городе зарегистрировано 15403 предпринимателя.

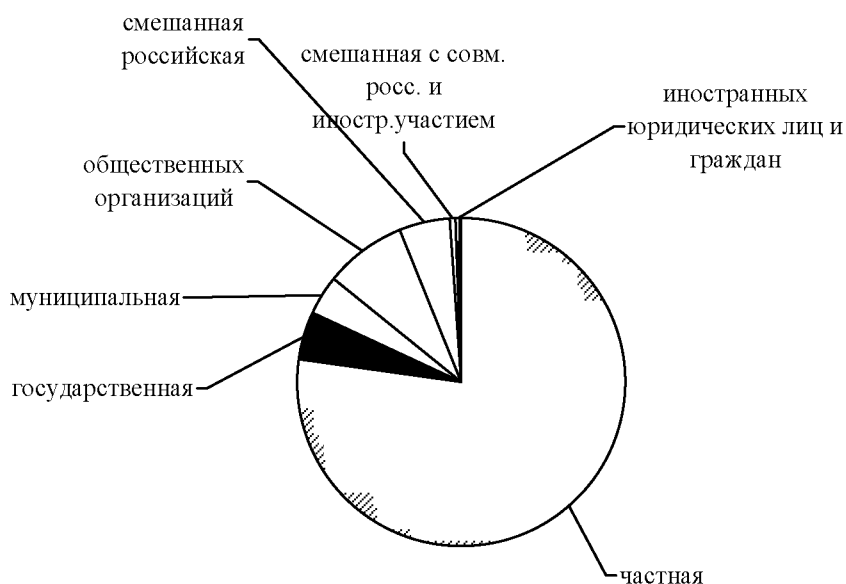


Рис. 4. Распределение предприятий и организаций по формам собственности (на конец 2001 г.)

Важным источником обеспечения жизнедеятельности муниципалитета является собственная хозяйственная деятельность. Вместе с тем, за десятилетие реформ не наблюдалось значительного развития такого важного сегмента городского хозяйства, как муниципальные предприятия. Предприятия в муниципальной собственности сравнительно малочисленны. На начало 2001 г. в реестре муниципальной собственности зарегистрировано 248 субъектов, в том числе 78 муниципальных предприятий и 170 учреждений.

За период с 1998 по 2001 гг. (табл. 3) число предприятий и учреждений муниципальной формы собственности увеличилось в 1,6 раза. На 1 января 2002 г. количество объектов муниципальной собственности в г. Вологде увеличилось до 333. Однако их доля составляет менее 4% от общего числа предприятий, организаций и учреждений города.

Таблица 3

Структура муниципальных предприятий и учреждений

Субъекты муниципальной собственности	Число предприятий по годам, ед.				Общая структура, %		Структура по группам, %	
	1998г.	1999г.	2000г.	2001г.	1998г.	2001г.	1998г.	2001г.
<i>Предприятия</i> , всего	80	81	80	78	53,1	31,5	100	100
В том числе								
- торговля (без аптек)	23	23	20	17	15,2	6,9	28,8	21,8
- бытовое обслуживание	10	10	10	10	6,6	4,0	12,5	12,8
- ЖКХ	13	13	13	13	8,6	5,2	16,3	16,7
- аптеки	19	19	21	21	12,6	8,5	23,8	26,7
- прочие	15	14	15	17	9,9	6,9	18,8	21,8
<i>Учреждения</i> , всего	71	150	165	170	47,0	68,5	100	100
В том числе								
- культуры	3	10	11	12	2,0	4,8	4,2	7,1
- образования	45	117	127	130	29,8	52,4	63,4	76,5
из них								
▪ начальные и средние общеобразовательные школы	16	37	40	41	10,6	16,5	22,5	24,1
▪ муниципальные учреждения дополнительного образования	5	7	8	9	3,3	3,6	7,0	5,3
▪ ясли-сады и детские сады	19	67	69	69	12,6	27,8	26,8	40,6
- здравоохранения	19	19	20	20	12,6	8,1	26,8	11,8
- физкультуры	1	1	4	3	0,7	1,2	1,4	1,8
- соц. обеспечения	3	3	3	3	2,0	1,2	4,2	1,8
- прочие	0	0	0	2	0,0	0,8	0,0	1,2
Всего предприятий и учреждений	151	231	245	248	100	100	-	-

Прирост числа объектов муниципальной собственности произошел главным образом за счет учреждений. Финансово-кредитных и страховых предприятий, находящихся в муниципальной собственности, нет.

Анализ состава муниципальных объектов показывает, что в собственности города находятся в основном низкодоходные, планово-убыточные предприятия, затратный жилищный фонд и объекты социальной сферы, т.е. предприятия и учреждения, обслуживающие нужды населения.

Вместе с тем, следует отметить весьма значительную роль предприятий, учреждений и организаций муниципальной собственности. Их деятельность определяется местными органами власти и управления и направлена на более полное удовлетворение общественных потребностей населения в тех услугах, производство (оказание) большинства из которых невыгодно хозяйствующим субъектам частной формы собственности.

Анализ динамики показателей социально-экономического развития г. Вологды за годы реформ (табл. 4) позволяет четко выделить период (до 1999 г.), для которого характерны резко выраженные отрицательные тенденции. В течение всего периода происходило сокращение объемов производства, розничного товарооборота, инвестиций. В 1998 г. индекс физического объема промышленного производства составил 57,3% от уровня 1991 г. Индекс объемов розничного товарооборота снизился более чем на 50%. Падение инвестиций в основной капитал еще более значительно – почти на 70%. В последующий период ситуация несколько улучшилась.

Таблица 4

Динамика основных показателей развития экономики г. Вологды за период с 1991 по 2001 гг.

Показатели	Годы									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Индекс физического объема промышленного производства, % к предыдущ. году	85	95	87	88	98	99,6	95	112	119	115,1
Индекс физического объема розничного товарооборота, % к предыдущ. году	85,5	103,0	100,0	77,8	73,0	114,3	84,7	89,3	112,2	106,6
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, % к предыдущ. году	78,8	101,1	67,4	118,7	68,8	87,1	79,8	71,9	111,7	116

Один из главных показателей развития экономики – численность занятых. Переход к рыночным отношениям сопровождался сокращением численности занятых. Особенно резкое снижение этого показателя было характерно для городов России в первые годы реформ. Так, в 1998 г. численность работающих на предприятиях и в организациях г. Вологды составила 123,1 тыс. чел, что на 13,5% меньше, чем в 1991 г. (рис. 5).

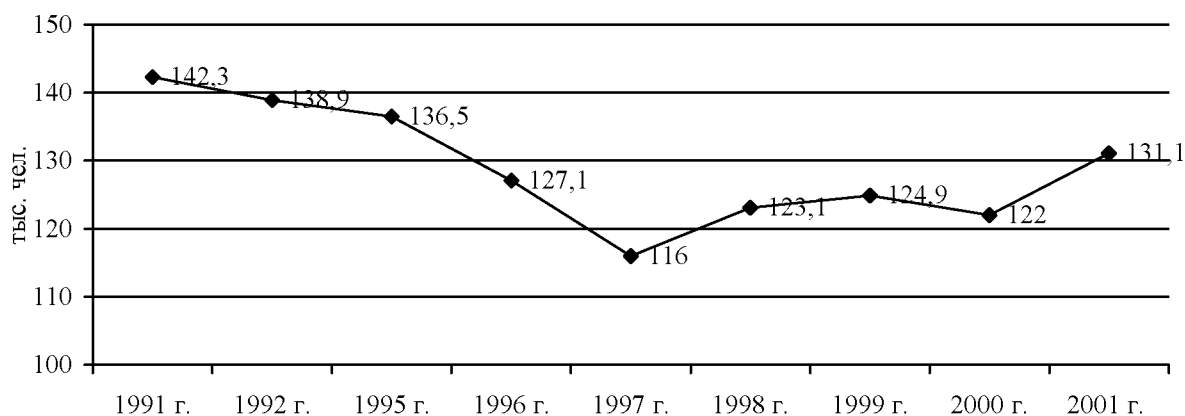


Рис. 5. Динамика численности занятых в экономике г. Вологды

Наибольшее снижение численности занятых в г. Вологде было отмечено в 1997 г. Доля занятых составляла тогда 37,2% от общей численности населения города, что на 10% меньше, чем в 1991 г. (табл. 5). Это один из самых низких показателей в Северном экономическом регионе (для сравнения: в 1997 г. в г. Череповце в отраслях экономики было занято 44,1% от общей численности населения города, в г. Архангельске – 44,1%, в г. Петрозаводске – 40,7%, в г. Сыктывкаре – 49,6%, лишь в г. Мурманске этот показатель был ниже – 35,8%).

Таблица 5

Состояние рынка труда г. Вологды

Показатели	Годы							
	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Доля занятых в экономике в общей численности населения, %	47,2	44,2	41,0	37,2	39,3	40,1	39,4	41,0
Численность безработных, чел.	-	2945	6476	4770	3956	2655	2074	2314
Уровень безработицы, %	-	2,0	4,3	3,2	2,7	1,8	1,3	1,5
Коэффициент напряженности на рынке труда	-	5,1	16,0	8,6	8,8	2,3	1,0	0,9

В 1993 г. в городе впервые была официально зарегистрирована безработица. Наибольшее число безработных зафиксировано в 1996 г. – 6476 человек. Уровень официально зарегистрированной безработицы в г. Вологде составлял тогда 4,3% (для сравнения: в целом по стране – 3,4%), коэффициент напряженности на рынке труда – 16,0. На многих предприятиях стала обычной скрытая безработица, фактически превосходящая уровень официально зарегистрированной. Причинами сложного положения на рынке труда города в первые годы реформ послужили неспособность большинства предприятий к быстрой адаптации к новым условиям и приостановка деятельности некоторых из них ввиду неконкурентоспособности.

С 1999 г. ситуация на рынке труда стабилизировалась. Уровень официально зарегистрированной безработицы в г. Вологде значительно ниже общероссийского (1,5%), численность безработных и коэффициент напряженности на рынке труда имеют устойчивую тенденцию к снижению.

В материальном производстве города важнейшую роль играет промышленность, являющаяся его градообразующей основой. В 1991 г. промышленным сектором произведено 16,5% продукции промышленности области, здесь было размещено 15% основных фондов и 26% численности промышленно-производственного персонала. С 1992 г. в промышленности города стали нарастать негативные тенденции (табл. 6):

- 1) снижение объемов производства;
- 2) сокращение доли промышленной продукции города в общем объеме продукции области (с 16,5 % в 1991 г. до 8,0 % в 1999 г.);
- 3) сокращение численности работающих в промышленности (почти на 35% за 8 лет).
- 4) значительное сокращение производства потребительских товаров (в 1998 г. выпущено подшипников качения лишь 28,3% от уровня 1991 г., льняных тканей – 8,2%, производство молочных консервов сократилось в 2 раза).

Лишь в конце 1990-х годов негативные процессы несколько замедлились и наметились положительные тенденции: индекс физического объема промышленного производства начал расти, увеличилась и доля города в общем объеме промышленной продукции области.

Промышленность – основная бюджетообразующая отрасль экономики города, ее удельный вес в налоговых платежах в бюджеты всех уровней составляет почти 40 %. Налог на прибыль и имущество предприятий – один из наиболее значимых источников доходной части бюджета г. Вологды. В 2002 г. доля этих статей доходов в городском бюджете составила 19%.

Таблица 6

Показатели развития промышленности г. Вологды в 1991—2001 годах

Показатели	Годы										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Объем промышленной продукции (в действующих оптовых ценах предприятий, млрд руб.)	2197*	19013*	162	481	1886	3572	3792	2911	4291*	9,8**	12,6**
Доля города в общем объеме продукции (работ, услуг) области, %	16,5	8,5	9,1	8,2	10,1	16,5	15,2	9,9	8,0	11,2**	14,3**
Численность работающих, тыс. чел.	49,2	48,4	44,8	42	40	34	32,5	29,9	31,3		
<i>Производство отдельных видов продукции в натуральном выражении</i>											
Подшипники качения, млн. штук	92	60	55	54	66	57	46	26	27	30	31
Ткань льняная, млн. кв. м	17,1	11,0	8,9	4,5	4,4	2,2	1,7	1,4	4,7	5,5	4,1
Масло животное, т	520	069	986	264	269	639	729	826	930	937	1065
Молочные консервы, тыс. усл. банок	10700	6649	6929	4781	4676	3453	5230	5229	6067	5665	3508

* — млн. рублей.

** — данные экономического управления администрации г. Вологды (в млрд руб.).

Основной доходной частью бюджета являются налоговые доходы (около 80%, из них большая часть – налоги с доходов физических лиц), налог на прибыль и акцизы на алкогольную продукцию. Анализ структуры доходов городского бюджета позволяет утверждать то, что основная доля доходов местного бюджета – собственные. Средства бюджета расходуются преимущественно на финансирование жилищно-коммунального хозяйства, сфер образования и здравоохранения (приложение 1).

Однако нехватка средств оказывает негативное влияние на уровень жизни населения, важнейшей характеристикой которого выступают денежные доходы (заработная плата, пенсии и другие социальные выплаты), их сопоставление с величиной прожиточного минимума.

Основной источник доходов населения – заработная плата. Ее среднемесячный размер в течение всего периода реформ был ниже среднего по области и значительно (почти в 1,5 раза) отставал от аналогичного показателя г. Череповца (табл. 7).

Таблица 7

Динамика уровня доходов населения

Показатели	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	2000 г.	2001 г.
<i>Динамика среднемесячной заработной платы</i>						
Вологда	541	869	1026	1206	2493	3444
Череповец	872	1365	1575	1714	3813	5258
Вологодская область	562	899	1049	1187	2562	3511
<i>Динамика среднего размера назначенных месячных пенсий</i>						
Вологда	216	239	401	432	872	1214,6
Череповец	242	269	445	458	898	1253,2
Вологодская область	266,3	345,2	394,4	429,9	875,2	1212,2

Низкий уровень заработной платы повлиял на соотношение доходов населения и величины прожиточного минимума, которое на конец 1998 г. составляло в г. Вологде всего 104%. Этот показатель значительно отставал от среднеобластного (168%) и был самым низким в Северном экономическом регионе (для сравнения: Мурманская область – 221%, Архангельская область – 123%, Республика Карелия – 175%, Республика Коми – 219%). Однако с 1999 г. соотношение доходов и величины прожиточного минимума весьма устойчиво и в настоящее время составляет около 250%.

Будучи интегральным показателем, доходы, тем не менее, не показывают растущей дифференциации. Поэтому важно оценить дифференциацию населения по уровню доходов и доступности товаров и услуг. Одна из самых значительных характеристик уровня жизни – уровень бедности. В повседневной действительности бедность означает недостаток необходимых ресурсов, состояние крайних экономических трудностей, при котором имеющиеся в наличии ресурсы так малы, что не позволяют удовлетворять первич-

ные потребности для выживания, принимать участие в повседневной жизни общества [37]. Показатели численности и доли населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума используются в России в качестве официально установленных показателей бедности.

По данным Вологодского областного комитета государственной статистики, расслоение населения по уровню доходов в 1998 г. составило 7,3 раза, более 24% населения имели доходы ниже прожиточного минимума (табл. 8). Следует заметить, что это официальные данные. Результаты опроса, проведенного ВНКЦ ЦЭМИ РАН в апреле 2003 г., показали, что фактически этот показатель значительно выше – около 60%.

Таблица 8

Динамика численности населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума

Годы наблюдения	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	20,1	21,4	19,9	24,7

Наиболее яркую оценку уровня жизни дают субъективные высказывания вологжан. Так, в 1993 г. по мнению 53,4% опрошенных, их благосостояние понижалось. В 1994 г. подобным образом ответили 51,4% респондентов, в июне 1997 г. – 58,6%, в июне 1998 г. – 48,9%. В июне 1998 г. снижение уровня жизни как самую острую проблему называли 56,5% участвовавших в опросе. Среди других проблем современной жизни отмечались: высокий уровень преступности – 42,9% опрошенных; социальная незащищенность – 34,3%, рост безработицы – 51,4%; развал экономики, остановка предприятий – 55,2%.

Проведенный в апреле 1998 г. опрос показал, что 47,2 % респондентов «не удалось приспособиться к сегодняшней жизни», они «живут хуже, чем до реформ».

Социально-экономические изменения достаточно полно характеризует сложившаяся в городах демографическая ситуация, которая на протяжении всего периода преобразований остается довольно сложной (табл. 9). Основными тенденциями являются:

1. *Снижение численности постоянного населения.* Небольшое увеличение численности постоянного населения г. Вологды в начале 1990-х годов происходило в основном за счет присоединения к городу сельских населенных пунктов и миграционного притока.

2. *Снижение рождаемости и высокий уровень смертности населения.* Уровень рождаемости в городе снизился с 11,4 промиле в 1991 г. до 7,9 в 1999 г. В последние 2 года этот показатель значительно вырос, хотя он еще

несколько ниже дореформенного уровня. Низкий уровень рождаемости отмечается и в развитых западноевропейских городах. Однако анализ показателей смертности позволяет утверждать, что «на Россию, в буквальном смысле слова, обрушилась эпидемия смертности» [73]. В г. Вологде коэффициент смертности вырос с 10,2 случая смертей на 1000 человек в 1991 г. до 14,6 случая – в 2001 г.

Таблица 9

Демографическая ситуация в г. Вологде

Показатели	Годы											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Численность постоянного населения на конец года, тыс. чел.	298,6	297,8	301,6	304,4	306,3	307,5	309,3	310,8	308,7	307,2	305,2	
Уровень рождаемости	11,4	9,6	8,1	8,4	8,8	8,0	8,2	8,1	7,9	9,0	9,5	
Уровень смертности	10,2	11,0	12,9	13,9	13,7	13,2	12,1	12,0	13,2	13,2	14,6	
Миграционный прирост (убыль) населения, чел.	453	-195	1822	4265	3687	2793	2923	2663	-381	-138	-577	

3. Превышение смертности над рождаемостью приобрело устойчивый характер (рис. 6). Если в 1991 г. рождаемость превышала смертность на 1,2 промиле, то с 1992 г. наблюдается естественная убыль населения. В 2001 г. в г. Вологде смертность превысила рождаемость в 1,54 раза. Для демографических процессов критическим является отношение родившихся к умершим равное единице.

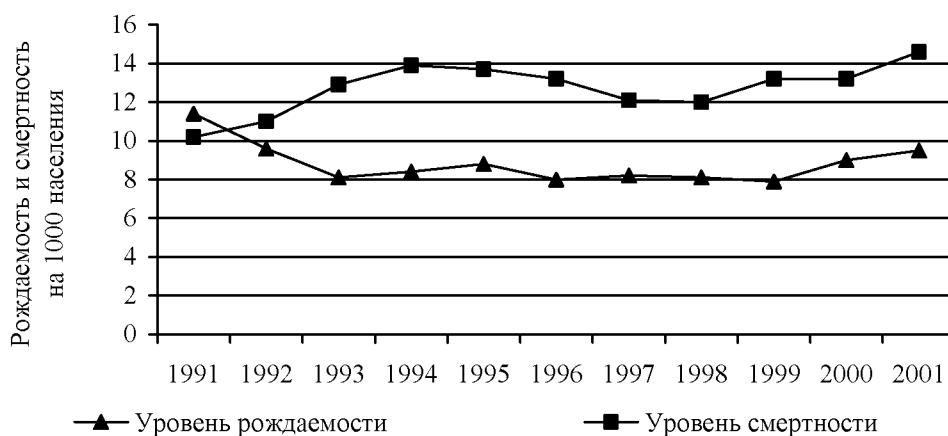


Рис. 6. Динамика рождаемости и смертности в г. Вологде

4. *Рост младенческой смертности.* Уровень младенческой смертности в 1998 г. в г. Вологде составил 17,5 случая смертей на 1000 родившихся, что значительно выше среднего уровня по России и Вологодской области (16,5 и 16,6 соответственно). Для сравнения: в экономически развитых странах он не превышает 9 случаев смертей на 1000 родившихся [83].

5. *Снижение доли лиц моложе трудоспособного возраста и увеличение доли населения старше трудоспособного возраста.* Доля молодых людей в г. Вологде сократилась за 8 лет на 3,3%, в то время как доля лиц старших возрастов имеет тенденцию к росту (рис. 7). Однако коэффициент иждивенчества, рассчитанный как отношение доли населения в нетрудоспособном возрасте (моложе и старше) к доле населения в трудоспособном возрасте, составляет 0,57 и остается пока вполне благоприятным.

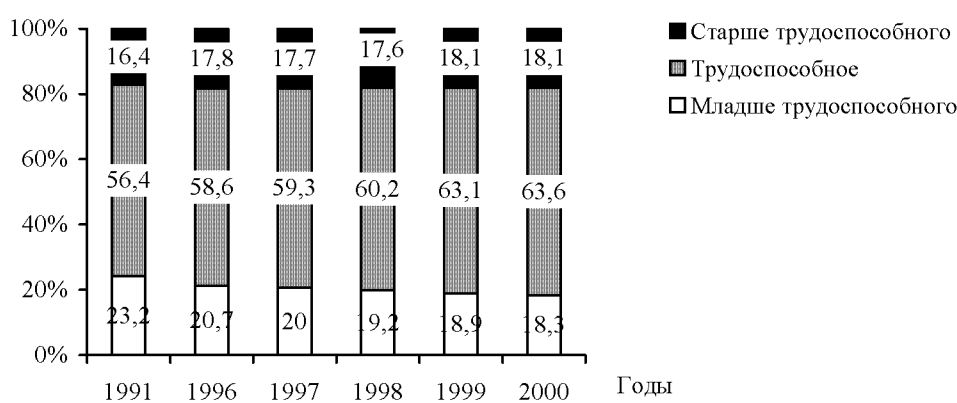


Рис. 7. Возрастная структура населения г. Вологды

Важнейшим индикатором социально-экономических преобразований является уровень здоровья населения, который чаще всего измеряется показателем ожидаемой продолжительности жизни. За 1991–1998 гг. (рис. 8) ожидаемая продолжительность жизни снизилась на 1,72 года. Кроме того, велик разрыв между значениями этого показателя у мужчин и женщин: в 1998 г. разрыв составил 11 лет.

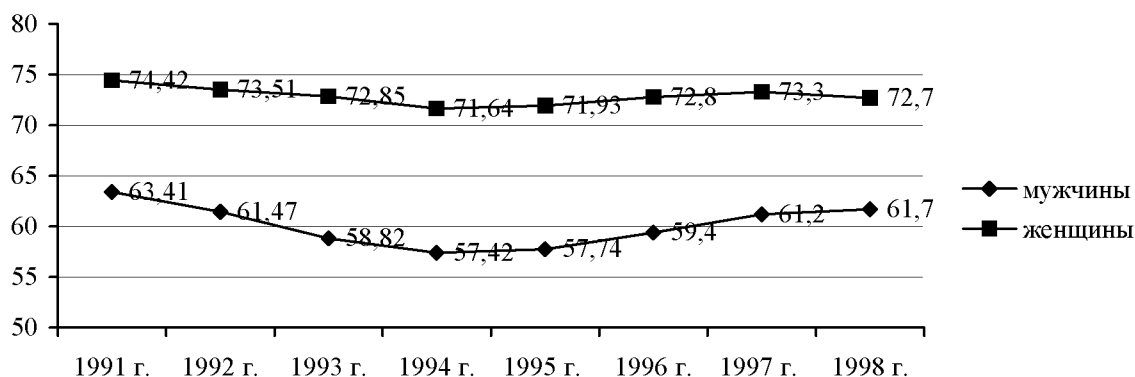


Рис. 8. Расчетный показатель ожидаемой продолжительности жизни, лет

Довольно низким оставалось и значение показателя фактической жизни вологжан. За период с 1991 по 1997 гг. этот показатель снизился на 7,5 года и в 1996 г. составлял 56,7 года у мужчин и 68,5 года у женщин (для сравнения: в России в 1996 г. продолжительность жизни мужчин – 59,75 года, а женщин – 72,49 года).

Низкий уровень жизни оказывает пагубное влияние и на состояние здоровья населения. Между тем, продолжается рост первично регистрируемой и общей заболеваемости населения. Высоким остается уровень сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний, а также социально значимых болезней – туберкулез и сифилис. В 1997 г. в г. Вологде рост заболеваемости туберкулезом составил по сравнению с 1993 г. в 1,5 раза, сифилисом – 17,7 раза. Растет общая заболеваемость среди молодежи и новорожденных детей. Сохраняются неблагоприятные 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 показателей здоровья. В период реформ общая заболеваемость населения постоянно возрастала как в абсолютных, так и удельных цифрах (табл. 10).

Таблица 10

Динамика заболеваний в г. Вологде за 1995–1997 гг.

Показатели	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1997 г. к 1995 г., %
Зарегистрировано заболеваний, всего случаев	202342	209306	218661	108
Зарегистрировано впервые, случаев	117225	116155	122688	104
Болезненность на 10 000 чел., случаев	89611,1	91587,2	91618,4	102
Заболеваемость на 10 000 чел., случаев	51915,4	51070,6	51405,9	99

Одной из причин серьезных заболеваний является качество питания, обусловленное недостаточным потреблением продуктов. Структура питания значительной части россиян не сбалансирована и характеризуется низким содержанием витаминов и минеральных веществ. В сравнении с нормами, рекомендуемыми Институтом питания РАМН, их рацион отличается дефицитом по всем группам продуктов, за исключением хлеба и сахара [39]. Выборочные обследования семей свидетельствуют о том, что за период реформ значительно снизилось потребление мяса, молока и других жизненно важных продуктов. Произошло их замещение более дешевыми продуктами, в первую очередь – картофелем. Это также говорит о снижении уровня жизни населения [96].

Падение уровня жизни населения чревато всплесками «протестного поведения» и ростом преступности. Для периода реформ характерны рост количества преступлений против личности, распространение потребления наркотиков среди молодежи. Духовное неблагополучие усугубляется и распространением пьянства среди молодежи, увеличением числа преступлений, совершаемых подростками. По сравнению с другими центрами регионов СЗФО г. Вологда лидировала по количеству зарегистрированных преступлений в этот период, наряду с г. Калининградом и г. Архангельском (табл. 11).

Таблица 11

Динамика зарегистрированных преступлений в городах СЗФО, ед.

Город	1992 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	Место
Петрозаводск	8113	7182	7711	5542	5284	5
Сыктывкар	4281	3987	4256	4264	4284	7
Архангельск	11964	12113	11934	10712	8837	2
Вологда	-	7055	7186	6843	8771	3
Калининград	10363	9712	9277	8568	9433	1
Мурманск	9026	6707	6621	5673	6833	4
Новгород	6561	5481	5706	5157	4937	6
Псков	-	4712	4015	4106	3879	8

Итак, проведенный анализ развития экономики города и функционирования социальной сферы позволяет четко выделить два периода реформ. Первый период охватывает годы с 1992 по 1998, когда в социально-экономическом развитии Вологды, как и других крупных городов России, преобладающими являлись негативные тенденции. Второй период начался в 1999 г., для него характерны стабилизация и некоторые положительные тенденции.

По нашему мнению, основная причина такого положения – уход государства из экономики.

Так, первый период реформ отличается форсированной либерализацией всех форм жизнедеятельности муниципалитетов, присутствие государства в экономике было незначительным, доминирующая роль в стабилизации и оздоровлении экономики отводилась рынку. Этому этапу свойственны:

- ✓ резкое сужение масштабов государственного регулирования;
- ✓ практически полный отказ от планирования;
- ✓ преувеличение возможностей рыночных регуляторов развития.

Исследование организации управления социально-экономическим развитием г. Вологды показало, что, во-первых, в этот период произошел значительный отход от целенаправленного управления и планирования на местном уровне. Во-вторых, разработка большинства документов прогнозно-планового характера осуществлялась нерегулярно. В-третьих, отсутствовала единая система планирования. В-четвертых, документы прогнозно-планового

характера разрабатывались на период от одного года до трех лет:

- бюджет города (на 1 год);
- основные направления развития города (на 1 год);
- прогноз социально-экономического развития города на отдаленную (3 года) и ближайшую (1 год) перспективу;
- целевые программы развития, направленные на решение конкретных проблем, стоящих перед городом, и развитие отдельных отраслей городского хозяйства.

Таким образом, в условиях «шоковой терапии» деятельность муниципальных органов власти была сосредоточена, в первую очередь, на решении оперативных, текущих вопросов функционирования их многообразного хозяйства. Эти процессы явились немаловажными факторами спада производства, ухудшения положения в социальной сфере, расстройств бюджетной системы и других элементов, которые определяют динамику функционирования территориальных сообществ. Уход органов власти на местах от целенаправленного управления развитием территорий привел к значительному спаду деловой активности, отрицательно сказавшемуся на сферах материального производства.

Складывающаяся ситуация требовала активизации местных законодательных и исполнительных структур в управлении развитием как социальной, так и производственной сфер, «освоения нового типа управления, основанного на предвидении изменений, опасностей и проблем, а также новых возможностей функционирования в условиях конкурентной среды» [122].

В перечне факторов, обеспечивающих успешное развитие городов, особо важное место занимают методы стратегического управления, позволяющие наиболее полно учитывать внешние воздействия. Представляется вполне очевидной нецелесообразность разработки действий, направленных на улучшение дел в экономике, социальной сфере, без перспективы хотя бы на 5, а лучше на 10–15 лет. Тезис о приоритетности стратегии над тактикой в полной мере подтверждается мировой практикой.

Следовательно, для г. Вологды, как и других российских городов, особую актуальность приобрела задача перехода к стратегическим формам управления. В условиях несовершенства законодательства, повсеместной нехватки ресурсов и ограниченности бюджетных средств только новые элементы стратегического управления способны обеспечить значительный прорыв в будущее.

В 1999 г. ВНКЦ ЦЭМИ РАН по договору с администрацией города выполнил исследование по оценке социально-экономического положения Вологды, в котором подчеркнул особую актуальность перехода к стратегическим формам управления, необходимость быстрой разработки действий, направленных на решение неотложных текущих и перспективных задач.

В 2000 году исследования продолжились. В результате был определен круг концептуальных задач по реформированию управления социально-экономическим развитием города:

- сочетание плановых и рыночных механизмов управления и регулирования, развитие различных форм собственности;
- приоритет стратегических целей над тактическими, общественных над узкогрупповыми, экономических над политическими;
- социальная ориентация развития хозяйственного 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;
- адаптация к изменяющимся условиям на основе обратной связи.

2.2. Цели и приоритеты стратегии социально-экономического развития города Вологды

Сужение экономических возможностей федерального центра и субъектов Федерации вследствие кризиса бюджета и усиление экономической независимости муниципальных образований предполагает расширение спектра принимаемых решений с включением в него стратегических вопросов. Город, располагая законодательной базой, бюджетом, территориальными и прочими материальными ресурсами, обладает возможностью стимулировать варианты развития, в наибольшей степени способствующие решению его проблем.

Начальный этап управления – целеполагание требует формулировки главной цели экономического и социального развития г. Вологды. Масштабность и сложность города как социально-экономической системы обуславливают повышенную долю субъективизма как в постановке целей, так и в выборе приоритетных направлений развития. Вот основное условие, которое, по нашему мнению, необходимо соблюдать – цель должна вытекать из целей развития социально-экономических систем более высокого уровня – региона, страны в целом – и не противоречить им.

При выборе целей и приоритетов развития г. Вологды требуется учитывать следующие положения:

1. Город является неотъемлемой частью единого экономического, правового, территориального пространства Вологодского региона в составе Российской Федерации.
2. Город – самостоятельное муниципальное образование, обладающее необходимым потенциалом и ресурсами, имеет возможность и право на самостоятельное проведение социально-экономических преобразований в рамках законодательной инициативы или эксперимента.
3. Условием реализации выбранных целей и перспективных направлений служит отсутствие экстремальных ситуаций в экономической и социально-политической жизни страны.

Основной целью социально-экономического развития г. Вологды является повышение качества жизни населения и увеличение его вклада в развитие всего общества. Перечислим ее составляющие:

- 1) Повышение уровня жизни населения, включающее, наряду с ростом доходов, увеличение числа рабочих мест, качественное образование, усиление внимания к культурным и гуманитарным ценностям.
- 2) Увеличение предложения и доступности необходимых для поддержания жизни товаров и услуг (продовольствие, жилище, охрана здоровья и безопасность).
- 3) Предоставление личности больших возможностей выбора в экономике и социальной сфере.

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

Исходя из целей определены задачи развития г. Вологды (табл. 12).

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.

Материальной основой достижения целей и решения задач развития является стабилизация производства и экономический рост на базе:

- совершенствования структуры промышленного производства города, завоевания рынков для всего ассортимента товарной продукции;

- применения механизмов государственного регулирования экономики и стратегического планирования;
- создания финансовой основы стабилизации и роста путем мобилизации имеющихся финансовых ресурсов, совершенствования бюджетной политики;
- усиления мотивации населения к труду.

Таблица 12

Основные задачи социально-экономического развития г. Вологды

Сектор	Основные задачи
Экономика	<ul style="list-style-type: none"> • 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
Социальная сфера	<ul style="list-style-type: none"> • Создание условий для всестороннего духовного развития человека, самореализации его в обществе на основе обеспечения прав на жилье, 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
Экология	<ul style="list-style-type: none"> • Охрана окружающей среды от загрязнения • Обеспечение медико-биологической безопасности человека

Намеченные цели и задачи социально-экономического развития, а также преимущества и недостатки в развитии города, выявленные в процессе анализа (приложение 2), позволяют сформулировать приоритеты развития города.

Основой для определения приоритетов развития служат результаты анализа конкурентного потенциала города (табл. 13), обобщенные с помощью метода SWOT-анализа.

Обобщение результатов анализа конкурентного потенциала города

<i>Сильные стороны</i>	<i>Слабые стороны</i>
<p>Выгодное географическое и административное положение</p> <ul style="list-style-type: none"> • доступ на рынки Москвы, Петербурга, соседних регионов и районов области; • областной центр; • наличие управленческих структур и мест хранения грузов; • центр по проведению ярмарок, выставок, фестивалей, конференций; • центр подготовки квалифицированных кадров; • центр медицинского обслуживания; • мощный транспортный узел <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</p> <p>Спокойная общественно-политическая ситуация</p> <p>Благополучная экологическая обстановка</p>	<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>
<i>Возможности</i>	<i>Угрозы</i>
<p>Экономический подъем в стране (включая подъем машиностроения и металлообработки)</p> <p>Привлекательность России для инвесторов</p> <p>Региональная интеграция</p>	<p>Нестабильность законодательства</p> <p>Конкуренция, в т. ч. и с промышленными центрами области</p>

На наш взгляд, в качестве перспективных могут рассматриваться те приоритеты, которые способны обеспечить экономический рост, развитие и реализацию имеющегося потенциала, успешное решение существующих проблем с учетом выгодного географического положения города, благоприятных возможностей и угроз внешней среды.

Исходя из главной цели социально-экономического развития наиболее приоритетным направлением развития г. Вологды является **повышение уровня жизни** населения. Выбор этого направления не случаен. За годы реформирования уровень жизни значительной части населения резко снизился. По результатам опроса, проведенного ВНКЦ ЦЭМИ РАН в 1998 г., около 40% опрошенных ответили, что «денег хватает только на приобретение продуктов питания», еще 27% – «денег не хватает даже на приобретение продуктов питания, приходится влезать в долги». Выбравших в качестве ответа вариант «денег достаточно, чтобы ни в чем себе не отказывать» среди респондентов не было.

По данным специалистов, даже у людей со средними доходами доля расходов на питание достигает 70–80%. Средств на обновление гардероба, покупку мебели, хозяйственных товаров, предметов личной гигиены, на оплату жилья, коммунальных и бытовых услуг, транспорта практически не остается.

В рамках этого направления действия городских органов власти должны быть сосредоточены на поддержке социальной стабильности в обществе:

- стимулировании вовлечения населения в сферы производства и услуг;
- укреплении материально-технической и финансовой базы образования, здравоохранения, науки, культуры на основе бюджетных ресурсов, а также удешевлении их издержек и коммерциализации некоторых их функций;
- защите потребительского потенциала населения города на основе стимулирования роста производства, использования системы снабжения по социально льготным ценам, индексации несвоевременно выплаченной заработной платы, пособий, стипендий, пенсий и др.;
- сокращение социально опасной дифференциации в доходах крайних групп населения.

Результаты исследований имущественного расслоения населения Вологодской области показывают значительный разрыв в доходах наиболее и наименее обеспеченных слоев населения. Существенная дифференциация населения по уровню доходов отрицательно характеризует эффективность социально-экономических преобразований. В то же время анализ структуры платных услуг населения показал, что основная доля (35%) приходится на жилищно-коммунальные услуги. При этом доля затрат на их оплату в расхо-

дах малоименных групп населения составляет свыше 40%, а высокоименных – лишь 5% [106]. Следовательно, дотации из бюджета города на услуги ЖКХ распределяются по действующей системе в сторону более обеспеченных слоев населения. Развитие системы дифференциации расходов населения на оплату услуг, субсидируемых городом, как одной из форм адресной поддержки социально незащищенных слоев населения позволит, на наш взгляд, сократить дифференциацию в доходах.

Уровень жизни населения во многом зависит от развития социально-бытовой инфраструктуры города. В период реформ органам местного самоуправления удалось сохранить учреждения социальной сферы (приложение 3), однако их содержание требует значительных материальных затрат. Поддержка местными органами власти и управления этого сектора будет способствовать росту уровня жизни населения.

В целях оценки изменений уровня жизни населения и тенденций развития социальной сферы города, своевременного внесения необходимых корректировок в социально-экономическую политику в рамках этого направления необходима организация и осуществление регулярного мониторинга качества жизни населения.

Социальное развитие, хотя и обладает относительной самостоятельностью, в значительной степени определяется ресурсными возможностями, которые, в свою очередь, зависят от степени экономического развития. Основа, фундамент решения стоящих перед городом задач – производственный сектор, поэтому экономический аспект следует рассматривать как ключевой. Поскольку только развивая экономическую активность, можно осуществить те или иные прорывы в жизни местного сообщества и поднять уровень благосостояния населения, который, в конечном счете, всегда определяет степень успеха той или иной социально-экономической политики [111].

Из этого следует, что еще одним приоритетным направлением социально-экономического развития г. Вологды является **эффективное использование промышленного и научно-технического потенциала**. Наличие этих потенциалов – одно из преимуществ города.

Учитывая огромные резервы промышленного производства (индекс промышленного производства в 1998 г. составил лишь 57,3% от уровня 1991 г.), можно сделать вывод о том, что основой для подъема промышленности выступает совершенствование отраслевой структуры производства.

Деятельность органов местного самоуправления г. Вологды должна быть направлена на создание необходимых условий и принятие конкретных мер по регулированию и поддержке намечаемых структурных преобразований, способствующих достижению целей развития города и переходу к социально ориентированной и высокоэффективной экономике.

Изменение структуры должно быть направлено на:

- укрепление ее потенциала, ориентированного на внедрение современных технологий и выпуск конкурентоспособной продукции;
- повышение в общем объеме производства удельного веса наукоемкой, высокотехнологичной и экспортпригодной продукции;
- снижение в структуре валового продукта удельного веса энергозатрат, 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.

Одним из путей решения этой проблемы может рассматриваться разработка предприятиями эффективных и быстроокупаемых инвестиционных проектов и поиск (совместно с муниципальными органами власти) отечественных и зарубежных инвесторов и банков для их осуществления, что, в свою очередь, даст возможность получить дополнительную прибыль и пополнить доходы городского бюджета, а также сохранить рабочие места [96].

Для реализации этого направления необходима поддержка отраслей промышленности, нацеленная в условиях рыночной экономики на создание новых производств; сохранение и расширение производства предприятий, экономически устойчивых и обладающих высокими технологиями, производящих конкурентоспособную продукцию; на развитие структурообразующих и наиболее привлекательных для инвесторов отраслей промышленности. Это неоднократно подчеркивает в своих работах д.э.н., профессор В.А. Ильин [52, 54]. В г. Вологде нужна поддержка таким отраслям, как машиностроение и металлообработка, электроэнергетика, пищевая и лесная промышленность, обладающим наибольшим удельным весом в структуре промышленного производства и имеющим быстрый рост объемов производства (табл. 14).

В условиях все возрастающей конкуренции на рынке продовольственных товаров и низкой покупательной способности населения целесообразно сконцентрировать внимание на расширении рынка услуг и развитии производства потребительских товаров. Этому благоприятствует наличие ранее задействованных традиционных ресурсов близлежащих районов области и резервных мощностей [39, 40].

Сравнение развития потребительских рынков и сферы услуг региональных центров СЗФО говорит не в пользу Вологды. Так, по итогам 1998 г. город занимал последнее место по объему платных и бытовых услуг на душу населения (приложение 4). Недостаточное по сравнению с соседними регио-

нами предложение населению товаров и услуг может стать причиной покупок вне города и, соответственно, оттока финансовых ресурсов.

Таблица 14

Доля отраслей промышленности в общем объеме производства, %

Отрасли промышленности	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1998 г. к 1996 г., %
Промышленность, всего	100	100	100	-
Машиностроение и металлообработка	47,8	46,6	43,0	90,0
Электроэнергетика	9,3	11,6	12,3	132,3
Топливная	0,3	0,3	0,1	33,3
Черная металлургия	0,5	0,3	0,3	60,0
Легкая	2,5	1,8	2,4	96,0
Лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная	1,8	2,4	0,5	27,8
Производство строительных материалов	8	6,5	6,9	86,3
Пищевая	24,4	23,0	25,8	105,7
Мукомольно-крупяное производство, производство кормов	5,1	5,7	3,8	74,5
Прочие отрасли	0,6	1,8	4,9	8,2 раза

Существенное влияние на экономику города в целом, включая насыщение местного рынка товарами и услугами, создание новых рабочих мест, наполнение бюджета, оказывает малое предпринимательство, в связи с чем необходимо содействие этому сектору экономики [51, 40]. Рост числа малых предприятий во всех отраслях промышленного сектора экономики г. Вологды и численности занятых в малом бизнесе (рис. 9) говорит о наличии определенной предпринимательской активности и потенциала дальнейшего роста. Однако ситуация требует большего внимания со стороны местных властей. В промышленно развитых странах малому предпринимательству принадлежит более заметное, а подчас и ведущее место: до 90–95% всех предприятий здесь – малые [107]. В г. Вологде этот показатель составляет менее 20%.

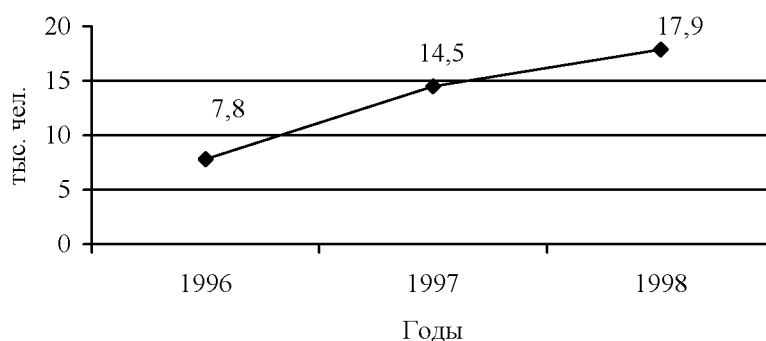


Рис. 9. Численность занятых в малом бизнесе

Характер развития территории во многом определяется инвестициями. Мощным фактором привлечения инвестиций в экономику города является развитие строительной индустрии, которая имеет значительный резерв восстановления своего производства при создании соответствующих условий. Стройиндустрия г. Вологды может значительно увеличить выпуск основных видов строительных материалов – столярных изделий, кирпича и железобетона, так как только за 1993–1998 гг. производство этих видов продукции сократилось более чем наполовину (табл. 15).

Таблица 15

Производство строительных материалов в г. Вологде

Продукция	Годы						1998 г. к 1993 г., %
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Пиломатериалы, тыс. куб. м	78,0	39,0	31,1	17,8	13,4	25,8	33,1
Кирпич строительный, млн штук	60,0	59,7	51,0	36,5	23,0	29,3	48,8
Конструкции и изделия сборные железобетонные, тыс. куб. м	164,0	111,6	94,4	71,2	66,7	66,4	40,5

Одним из способов привлечения инвестиций в местную строительную индустрию служит жилищное строительство. С одной стороны, этот сектор экономики обладает значительным резервом, его объемы снизились почти на 25%, а с другой – это приоритетная и долгосрочная форма привлечения сбережений населения.

Проблема обеспечения жильем остается достаточно острой. В 1998 г. 20,5 тысячи семей вологжан состояли на учете по улучшению жилищных условий. Несмотря на существенный рост финансирования строительства жилья физическими лицами (с 0,5% в 1993 г. до 4,1% в 1998 г.), сбережений основных слоев населения явно недостаточно для приобретения готового жилья и финансирования его строительства в срок. Требуется запустить механизмы строительства и приобретения жилья семьями со средними доходами. Важное направление решения этой проблемы – развитие ипотечного кредитования. Необходимость более широкого использования ипотечного кредитования как на региональном, так и муниципальном уровне обосновывается в исследованиях, проводимых под руководством д.э.н., профессора Н.А. Пахолкова [92] и д.э.н., профессора Е.Ю. Файермана [106]. Следует использовать и другое направление в решении жилищной проблемы – реконструкцию и капитальный ремонт жилых домов первых массовых серий. По мнению специалистов [143], это позволит получить качественное жилье при существенно меньших затратах по сравнению с возведением новых домов.

Таким образом, **развитие жилищной сферы** является перспективным для Вологды направлением. Поскольку традиционные бюджетные источники

финансирования не могут в полной мере удовлетворить возрастающие потребности города, возникает проблема привлечения и эффективного использования средств отечественных и иностранных инвесторов. Для привлечения инвестиций необходимо создать соответствующие условия. Одно из главных – наличие инвестиционных проектов и условий их реализации. Муниципальным органам власти следует перейти от практики случайного подбора инвесторов для осуществления того или иного проекта к формированию и реализации местной инвестиционной политики.

В рамках рассматриваемого направления требуется **развитие коммунального хозяйства и совершенствование инженерной инфраструктуры** города. В условиях самоуправления вопросы эффективного использования средств городского бюджета как основного источника развития приобретают особое значение. Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство – наиболее затратная статья городского бюджета, доля расходов на ЖКХ составляет более 40%. Одна из причин высокой затратности жилищно-коммунального хозяйства города – техническое состояние и качественные характеристики жилищного фонда. В городе много ветхого жилья, требующего значительных средств на его содержание. Так, в 2000 г. общая площадь ветхого жилищного фонда составляла 213,4 кв. м или 39,5% ветхого жилищного фонда области.

Кроме того, анализ инженерной инфраструктуры города дает основания утверждать, что мощность инженерных сетей г. Вологды (приложение 5) значительно ниже, чем г. Череповца, и не удовлетворяет потребности горожан. Результаты опроса, проведенного ВНКЦ ЦЭМИ РАН в 2001 г., свидетельствуют о том, что наиболее насущными для вологжан проблемами являются плохое водоснабжение жителей верхних этажей и низкое качество подаваемой воды, неудовлетворительное теплоснабжение домов в ряде районов города (особенно Западном и Восточном) и т.п. Это еще раз подтверждает необходимость реформирования ЖКХ с использованием ресурсосберегающих технологий.

Важным источником пополнения городского бюджета следует рассматривать туристский сектор, который развит недостаточно, хотя г. Вологда входит в число шестнадцати российских городов, обладающих особо ценным историческим наследием.

На территории города выявлено 224 памятника архитектуры, истории и культуры, здесь расположены историко-архитектурный художественный музей-заповедник, областная картинная галерея, три профессиональных театра, областная филармония и другие учреждения культуры. Через город пролегают и транспортные пути, ведущие к историко-культурным памятникам Вологодской области (г. Кириллов и с. Ферапонтово, г. Великий Устюг, г. Тотьма). Необходимо использовать историко-культурные ценности города как объект туристических маршрутов и базу для организации экскурсий, а

также развивать город как транзитный пункт на пути к историко-культурным памятникам Вологодской области и резиденции Деда Мороза. Туризм в мировой практике рассматривается в качестве важного фактора экономического роста, поэтому **развитие туризма** может быть выбрано одним из стратегических направлений города.

В число тенденций настоящего времени входит усиление конкуренции за инвестиции, рынки сбыта, привлечение предприятий не только между странами, но и между муниципалитетами внутри страны. Этот фактор требует пристального внимания руководства г. Вологды.

Являясь областным центром огромного региона, Вологда имеет некоторые преимущества по сравнению с другими российскими городами и районными центрами области. Город расположен на пересечении важных транспортных путей. Это крупнейший железнодорожный и автотранспортный узел на северо-западе Российской Федерации. Несмотря на то, что город лежит несколько в стороне от магистральных водных путей, Волго-Балтийская водная система позволяет доставлять грузы водным транспортом. В недавнем прошлом Вологда являлась крупным региональным центром воздушных грузовых и пассажирских перевозок. В настоящее время роль воздушных перевозок значительно снизилась, а их объемы переместились на автомобильный и железнодорожный транспорт. Следует отметить важную роль г. Вологды и как крупного транспортного узла для районов области, особенно северных и северо-восточных.

Находясь в выгодном географическом и административном положении, г. Вологда имеет возможности для усиления своих позиций в качестве центра обеспечения районов области услугами рыночной инфраструктуры.

Под услугами рыночной инфраструктуры понимается информационное (маркетинговое, законодательное, научно-техническое, общественно-политическое), финансовое (через действующие в городе финансовые и коммерческие структуры) обеспечение, продвижение новых технологий, оборудования и продукции предприятий районов, осуществление контактов с представителями бизнеса вне области и т.д.

Наличие развитой социальной инфраструктуры, не уступающей соседним регионам (приложение 6), обеспечивает возможность развития г. Вологды как центра культуры, подготовки высококвалифицированных кадров, медицинского обслуживания населения области.

В городе имеются 4 высших учебных заведения с числом студентов более 17 тысяч, 7 техникумов и колледжей, 15 профессионально-технических училищ. В последние годы ряд столичных вузов открыли здесь свои филиалы. По численности студентов средних специальных и высших учебных заведений областной центр в 2–2,5 раза превосходит г. Череповец. Следовательно, необходимо укреплять позиции г. Вологды как крупнейшего образо-

вательного центра области. Дальнейшее развитие образовательной базы позволит обеспечить город и область высококвалифицированными кадрами и сохранить ведущие позиции, так как именно научно-технический прогресс признается многими экономистами основополагающим фактором экономического развития.

Промышленность города во многом направлена на материально-техническое обеспечение районов области, поэтому он может развиваться как оптовый центр снабжения. С другой стороны, экономический потенциал города и ориентация промышленности на использование местных ресурсов позволяют расширять взаимодействие с экономикой районов и, в рамках этого, увеличивать производство потребительских товаров, в первую очередь продовольственных. Этот тезис подтверждается результатами исследований состояния и развития региональных продовольственных рынков Европейского Севера, проводимых под руководством д.э.н., профессора А.П. Дороговцева [39].

Наличие резервов и свободных мощностей в промышленности, узкий внутренний рынок потребления (как города, так и области в целом) определяют необходимость выхода на рынки соседних регионов [39] и позволяют использовать промышленный потенциал города для освоения природных ресурсов Европейского Севера России. Это создаст предпосылки для увеличения производства и поставок продукции стройиндустрии, приборо- и станкостроения, потребительских товаров.

Для завоевания продовольственного рынка российского Севера и устойчивых позиций на международном рынке необходимо использовать возможности увеличения объемов производства потребительских товаров. Исследования в области региональной экономики вологодских ученых д.э.н., профессора А.П. Дороговцева [39] и д.э.н., профессора П.М. Советова [120] подтверждают наличие огромных резервов продовольственных рынков регионов Европейского Севера. Выход на внешние рынки позволит обеспечить максимальное использование существующих мощностей и сохранение рабочих мест, особенно на предприятиях пищевой промышленности. Важная роль в поиске торговых партнеров и рынков сбыта отводится местным органам власти.

На протяжении всей истории становления и развития город являлся важным опорным пунктом при освоении северных территорий. И в настоящее время имеются возможности сотрудничества с межрегиональными корпорациями, использующими ресурсы Северного экономического района России, участия в программе освоения шельфа северных морей. Развитию межрегионального взаимодействия способствует и то, что город выступает центром проведения не только региональных, но и межрегиональных, всероссийских выставок, ярмарок, фестивалей, конференций.

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

Стратегические направления	Основные пути реализации
Повышение уровня жизни населения города	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка социальной стабильности в обществе • Развитие системы дифференциации расходов населения на оплату услуг, субсидируемых городом, как одной из форм адресной поддержки социально незащищенных слоев населения • Поддержка социально-бытовой инфраструктуры • Мониторинг качества жизни населения
Развитие промышленного потенциала города	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка промышленности • Развитие строительной индустрии как мощного фактора привлечения инвестиций • Совершенствование отраслевой структуры промышленного производства • Расширение рынка услуг и увеличение производства потребительских товаров, в первую очередь продовольственного назначения • Поддержка малого бизнеса
Развитие жилищной сферы и коммунального хозяйства, совершенствование инженерной инфраструктуры	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие жилищного строительства как мощного фактора привлечения инвестиций • Совершенствование инженерной инфраструктуры • Рациональное использование ресурсов • Увеличение оплаты за услуги ЖКХ и снижение доли затрат бюджета на ЖКХ
Развитие туризма	<ul style="list-style-type: none"> • Использование историко-культурных ценностей города как объекта туристических маршрутов и базы для организации экскурсий • Развитие города как транзитного пункта на пути к историко-культурным памятникам области
Развитие взаимодействия с районами области	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение районов области услугами рыночной инфраструктуры • Использование позиций города как центра подготовки высококвалифицированных кадров, медицинского обслуживания и развития культуры • Ориентация промышленности города на потребление ресурсов районов области • Расширение взаимодействия промышленности города с экономикой районов области • Развитие города как оптового центра материально-технического обеспечения районов
Развитие межрегионального взаимодействия	<ul style="list-style-type: none"> • Укрепление позиций города как делового и культурного центра • Развитие взаимодействия города с межрегиональными корпорациями, использующими ресурсы Северного экономического района России. Участие промышленности города в программе освоения шельфа северных морей • Освоение продовольственного рынка Севера России • Завоевание устойчивых позиций на российском и международном рынках • Использование промышленного потенциала города для освоения природных ресурсов Севера России • Развитие города как зоны переселения населения северных районов

Примечание: Полный перечень стратегических направлений и путей их реализации представлен в приложении 7.

Относительно мягкий климат г. Вологды привлекает население Севера России, поэтому территория города может использоваться как зона переселения. Взаимодействие в этом направлении позволит развивать одну из ведущих отраслей экономики города – жилищное строительство.

Следовательно, перспективным направлением представляется не только **развитие взаимодействия города с районами области**, но и **развитие межрегионального взаимодействия**, цель которого – использование г. Вологды в качестве опорной базы при разработке природных ресурсов Севера России и расширение поставок промышленной и продовольственной продукции для регионов Европейского Севера.

Очевидно, что для реализации выбранных приоритетов, которые обобщены в табл. 16, успешного социально-экономического развития города и подъема его экономики необходима согласованная работа органов власти всех уровней и предприятий, организаций, учреждений всех отраслей экономики и форм собственности. Решение этой сложной задачи во многом зависит от политической воли органов власти и управления городом, их умения и желания использовать адекватные современным условиям методы. Одним из механизмов, обеспечивающих реализацию стратегических направлений, является индикативное планирование, получившее значительное распространение в зарубежных странах.

2.3. Индикативное планирование – важнейший инструмент реализации стратегий городского развития

В зарубежных странах разработки в области экономического планирования и прогнозирования начались в последней четверти XIX века. Они были связаны с попытками исследователей выявить будущие тенденции производства основных продуктов на основе анализа статистических данных. Мощным толчком в развитии прогнозирования и планирования за рубежом явился кризис 1929–1933 гг., заставивший искать пути выхода из него. В тридцатые годы возникает планирование на макроуровне. Прогнозы и планы становятся необходимым элементом системы регулирования экономики.

Американский исследователь К. Ландауэр в опубликованной в 1944 г. книге «Теория национального экономического планирования» представил схему планирования, которая позволяла правительству воздействовать на экономическое развитие не путем принятия решений и выдачи приказов, а посредством координации и обеспечения информацией. Предложенная Ландауэром схема стала в дальнейшем основой индикативного планирования [16].

С начала 1960-х годов в западных странах происходит расширение сферы планирования и усложнение административного аппарата, занятого разработкой планов. Индикативное планирование занимает прочное место в перечне механизмов государственного регулирования экономики.

Обобщая опыт планирования, накопленный в различных странах за послевоенный период, можно условно выделить четыре основных подхода к определению понятия индикативного планирования, которые отражают относительно различные его функции и аспекты (табл. 17).

Таблица 17

Основные подходы к индикативному планированию

Подходы	Понятие индикативного планирования	Основные функции плана
I	Процесс формирования системы параметров и установление мер государственного воздействия на социально-экономические процессы	<i>Регулирование и контроль</i> наиболее важных направлений экономического развития
II	Процесс разработки проектов экономического развития всего народного хозяйства (в том числе частного сектора); установление хозяйственных ориентиров, обеспеченных ресурсами	<i>Информирование, ориентация и мотивация</i> предприятий всех форм собственности на достижение важнейших целей и задач
III	Процесс формирования системы показателей, реализующих централизованное управление и косвенное регулирование различных секторов экономики	<i>Директивное планирование</i> для предприятий госсектора и <i>информирование</i> частных предприятий
IV	Механизм координации действий и интересов государства и других субъектов экономики	<i>Информирование, координация, согласование</i> деятельности органов власти и предприятий всех форм собственности

Первый подход основан на представлении об индикативном планировании как макроэкономическом планировании при самостоятельности хозяйствующих субъектов. Этому подходу придерживается ряд российских и китайских экономистов. Е. Иванов рассматривает индикативное планирование как «процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, соответствующее государственной социально-экономической политике, и установление мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения указанных индикаторов» [43]. Китайский экономист Цзиньвэнь Ли считает, что планирование в Китае носит не директивный, а индикативный характер, поскольку макроэкономическое планирование «не подразумевает всестороннего вмешательства государства в хозяйственную деятельность, а представляет собой регулирование и контроль, подчиненные определенной цели, и затрагивает лишь наиболее важные направления экономического развития» [139].

Второй подход к определению индикативного планирования отражает его информационно-ориентирующую и мотивационную функции. По мнению представителя российской экономической школы В. Шумейко, индикативное планирование означает, что «государство в интересах всей нации, с учетом потребностей регионов, а также субъектов рынка разрабатывает проекты экономического развития всего народного хозяйства (в том числе частного сектора); устанавливаются конкретные хозяйственные ориентиры, включая макроэкономические параметры и обеспеченные ресурсами структурные показатели» [133]. Тем самым мотивируется заинтересованное участие как предпринимателей всех форм собственности, так и субъектов Федерации в выполнении задач, формулируемых государством, реализации проектов, важных для общества.

Сторонники третьего подхода, нашедшего применение во многих странах, основываются на том, что индикативный план содержит обязательные задания для предприятий госсектора. Частные предприятия ориентируются на индикаторы плана, несмотря на то, что это для них необязательно. Следовательно, индикативный план предлагается трактовать как систему показателей, реализующих централизованное управление и косвенное регулирование различных секторов экономики. Это и ориентирующие показатели – конкретные цифры, имеющие лишь информационное значение для частных предприятий, и директивные показатели в форме государственного заказа, и экономические регуляторы, включая цены, налоги, процентные ставки, экономические нормативы.

Как представляется сторонникам четвертого подхода, индикативное планирование – это механизм координации действий и интересов государства и других субъектов экономики. Помимо информационного значения такое планирование выполняет координационную роль. Оно предполагает согласование деятельности центральных органов, регионов и предприятий в процессе самостоятельной разработки каждым из них своих планов и производственно-хозяйственных программ. Авторы этой позиции рассматривают план как результат многоступенчатых уточнений, согласований. В реализации такого плана заинтересованы все участники его создания. Вместе с тем плановые показатели не являются обязательными, а выступают в качестве экономических индикаторов – носителей информации об ожидаемой экономической конъюнктуре.

По нашему мнению, именно координирующая функция индикативного планирования – основная. Информирование, ориентация, стимулирование хозяйствующих субъектов на выполнение заданий плана в тех или иных формах существует и в системе центрально-директивного планирования. Однако именно индикативное планирование обеспечивает равноправное взаимодействие как государственных институтов, так и хозяйствующих субъек-

тов всех форм собственности. Этому взгляду придерживается ряд российских экономистов [9, 23, 42, 95]. Они считают, что необязательность плана не играет большой роли, главное – непосредственная вовлеченность в плановый процесс предприятий и их объединений, а также других независимых субъектов, включая региональные и местные власти, общественные организации. При этом индикативное планирование определяется как процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, соответствующее социально-экономической политике, определение общенациональных приоритетов и разработка мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения установленных индикаторов.



Рис. 10. Эволюция форм индикативного планирования

В отличие от свойственных централизованному хозяйствованию плановых директив, идущих сверху, индикативные планы не содержат обязательных заданий хозяйствующим субъектам и разрабатываются с участием и учетом предложений деловых кругов и научного сообщества. Сама процедура подготовки плана преследует цель формирования общенационального консенсуса в отношении приоритетов социально-экономического развития страны и опирается на функционирование институтов социального партнерства. Индикативные планы не препятствуют свободному целеполаганию самостоятельно хозяйствующих субъектов, а выполняют для них функцию «маяков, высвечивающих перспективные направления экономической конъюнктуры и политики государства» [23].

В своем развитии индикативное планирование прошло через разные формы, соответствующие различным этапам государственного регулирования экономики (рис. 10).

Исторически первой формой индикативного планирования стала конъюнктурная форма. Она связана с усилением влияния бюджета на темпы и пропорции экономического роста. Структурная перестройка экономики в развитых странах во второй половине XX в. вызвала необходимость согласования бюджетов с показателями народнохозяйственных прогнозов, на которых основывались оценки налоговых поступлений. Это привело к разработке среднесрочных и долгосрочных прогнозов.

Вовлечение в систему индикативных планов частных предприятий и территориальных властей породило структурную форму индикативного планирования, при которой государство, кроме бюджетирования и макропрогнозирования, осуществляет структурную политику при помощи соответствующих целевых программ. При этом предприятиям предоставляется поддержка в зависимости от их конкретного участия в этих программах. Интересы и цели государственных и негосударственных субъектов управления координируются преимущественно путем использования налоговых льгот, льготных кредитов и иных мер государственной поддержки в рамках селективной структурной политики.

Под влиянием кризиса развития 70–80-х годов, который был связан со сменой доминирующих технологических укладов, углублением постиндустриальных тенденций развития и глобализацией рынков, индикативное планирование в развитых странах трансформируется в стратегическую форму, суть которой заключается в выборе главных приоритетов развития национальной экономики при ведущей роли государства. Для стратегической формы индикативного планирования характерна гибкость, необходимая при быстрых эволюционных изменениях в экономике. Она резко расширяет временной горизонт и в максимальной мере выступает как способ разработки и реализации долгосрочной социально-экономической политики государства.

В стратегическом планировании по сравнению со структурной его формой значительно сокращается регламентация действий субъектов, сроков и количество показателей планирования.

Следует отметить, что эволюция форм индикативного планирования от конъюнктурной к структурной, а затем к стратегической предполагает повышение степени его эффективности и отлаженности взаимодействия органов управления всех уровней.

В нашей стране пока используются лишь отдельные элементы, обычно входящие в различные формы индикативного планирования. «Россия является одним из немногих государств, не обеспечивающих своих подданных прогнозами и ориентирами социально-экономического развития» [23], что явно не способствует выходу страны из экономического кризиса и ее экономическому росту. На наш взгляд, для России предпочтительнее стратегическая форма индикативного планирования. Это мнение разделяет ряд российских ученых [9, 23, 42, 56]. В рамках стратегического планирования возможно применение и элементов структурного планирования, принципы которого – невысокий уровень регламентации и незамедлительное принятие решений в ответ на возникающие опасности и выявляющиеся возможности.

Необходимость индикативного планирования на муниципальном уровне в России в настоящее время практически никем не оспаривается. Однако единого взгляда на пути реализации индикативного планирования на практике российской наукой не выработано. Так, исследователи Санкт-Петербургского университета экономики и финансов [56] предлагают реализовывать индикативное планирование:

- а) на макроэкономическом уровне – в виде разрабатываемых государственными органами хозяйственного управления прогнозов, бюджетных планов и программ;
- б) на региональном или территориальном уровне – в виде разрабатываемых властными структурами субъектов Федерации региональных прогнозов, программ и бюджетных планов;
- в) на мезоэкономическом уровне – в виде разрабатываемых метакорпорациями (межотраслевыми, межрегиональными и международными финансово-промышленными группами) планов, прогнозов и программ развития отраслей и подотраслей, территориально-производственных комплексов и промышленных узлов;
- г) на микроэкономическом уровне – в виде стратегических планов развития предприятий как юридических лиц.

В.Е. Дудкин считает, что индикативное планирование может быть реализовано на практике разработкой различными уровнями управления индикативных планов. В качестве разделов плана включаются:

- а) концепция и прогнозы социально-экономического развития;
- б) федеральный и консолидированный бюджеты, бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- в) план развития государственного сектора экономики;
- г) целевые программы социально-экономического развития;
- д) соглашения между правительством, профессиональными союзами и союзами предприятий (предпринимателей);
- е) планы-договоры, заключаемые федеральными плановыми органами с территориальными плановыми органами, с предприятиями и их объединениями.

Таким образом, индикативное планирование следует рассматривать как наиболее адекватный в условиях рыночных отношений инструмент управления социально-экономическими процессами и на уровне страны, и на уровне отдельных территорий. При этом под *индикативным планированием социально-экономического развития муниципальных образований* будем понимать *процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие города (муниципального образования), определения приоритетов социально-экономического развития и разработки мер воздействия, способствующих достижению стратегических целей и установленных индикаторов.*

Наиболее приемлемой для современной России является стратегическая форма индикативного планирования. Однако отсутствие методики построения системы индикативного планирования препятствует ее внедрению на местах. В связи с этим разработка методологических и методических основ формирования системы индикативного планирования приобретает особое научное и практическое значение.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

3.1. Непрерывность и многоуровневость индикативного планирования развития городского сообщества

Управление социально-экономическим развитием муниципальных образований – сложный процесс, направленный на решение многочисленных проблем. Наличие стратегии развития с четким определением целей, приоритетов и этапов развития представляется для муниципальных образований жизненно необходимым. Важнейшим элементом такой стратегии является индикативное планирование.

Реальная ситуация в экономике, социальной и общественно-политической сферах диктует необходимость перехода к новому качеству планирования, которое предполагает:

- изменение сущности планирования, выступающее инструментом научно обоснованных решений по достижению целей социально-экономического развития территории;
- усиление стратегического характера планирования;
- демократизацию процесса разработки и принятия плановых документов.

Проведенное исследование теоретических основ управления, отечественного и зарубежного опыта территориального планирования позволяет утверждать, что объектом планирования муниципалитета являются все отрасли экономики города и протекающие на его территории социально-экономические процессы. В качестве субъекта планирования выступают городские органы местного самоуправления.

Основными принципами планирования должны стать:

- принцип *целенаправленности* – предполагает разработку системы экономических, социальных, экологических и других целей;
- принцип *социальной ориентации* – требует обеспечения приоритетности решения социальных проблем;
- 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, деловыми кругами, общественными организациями, наукой;
- принцип *преемственности* – достигается использованием результатов анализа развития города и прогнозов, определяющих перспективы 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 *сочетания территориального и отраслевого аспектов планирования* – требует, чтобы планы развития отраслей экономики муниципального образования разрабатывались с учетом интересов данной территории и рационального использования местных ресурсов;
- принцип *адаптивности* – означает учет возможных изменений внешней среды;
- принцип *легитимности* – обеспечивается рассмотрением и принятием прогнозно-плановых документов развития муниципального образования представительным органом местного самоуправления.

Обеспечить выполнение этих требований способна предлагаемая автором **многоуровневая система индикативного планирования и управления социально-экономическим развитием муниципального образования** (рис. 11). Все составляющие системы увязываются по намеченным целям и задачам, что достигается детализацией и конкретизацией задач при переходе к нижним уровням управления. Основными элементами многоуровневой системы являются:

- Подсистема стратегического управления городом (первый уровень). Она представляет собой управление разработкой концепции социально-экономического развития и соответствующих ее реализации индикативных показателей на 5–10, а возможно, и более лет.

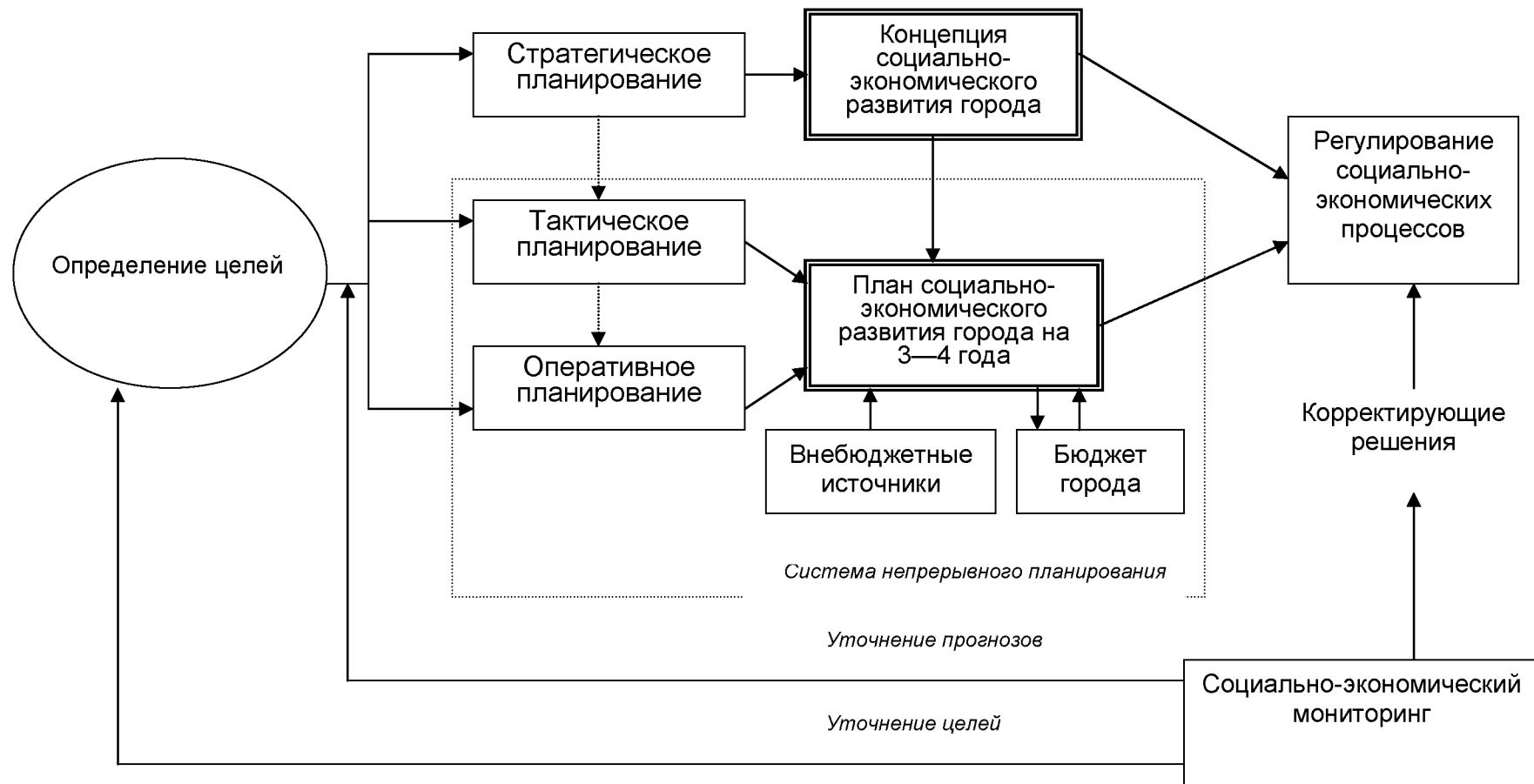


Рис. 11. Многоуровневая система планирования и управления социально-экономическим развитием муниципальных образований

- Подсистема тактического управления (второй уровень) охватывает среднесрочный период развития в 3–4 года, направлена на разработку плана социально-экономического развития города по реализации концепции и содержит соответствующий набор показателей.
- Подсистема оперативного управления (третий уровень) предусматривает разработку и реализацию плана социально-экономического развития города на 1 год.

Учитывая, что новое качество планирования предполагает переход от оперативного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований к стратегическому, рассмотрим подсистему стратегического управления социально-экономическим развитием города более подробно.

Важнейшим документом, позволяющим муниципалитету перейти к стратегическим формам управления, является концепция комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ставя в центр работ по стратегическому управлению формирование долгосрочной концепции, определяет ее как систему представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей [134].

По нашему мнению, концепция комплексного социально-экономического развития муниципального образования – это документ, связывающий социальный и экономический аспекты развития города. Главная цель концепции – выбор и обоснование долгосрочных стратегий развития города. Этот документ согласует и объединяет интересы города как сложной социально-экономической системы с интересами государства.

Необходимость разработки и принятия концепции социально-экономического развития города обусловлена тем, что, во-первых, концепция определяет приоритеты развития города, стратегические цели, что является 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 отстаивания интересов города на региональном, федеральном и международном уровне.

Кроме того, концепция социально-экономического развития обеспечивает комплексность и непротиворечивость процесса разработки программ развития города, что выступает необходимым условием их реализуемости.

Она является базовым документом для разработки структурной, инвестиционной и иной политики; комплексного плана (программы) социально-экономического развития, целевых программ; инвестиционных проектов; основополагающих местных нормативных и законодательных актов.

В концепции социально-экономического развития города следует выделить такие разделы:

- I. Стартовые условия и исходные предпосылки развития города.
- II. Стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития.
- III. Основные направления социально-экономической политики на долгосрочную перспективу.
- IV. Ресурсы и механизмы реализации концепции.

Разработка концепции, на наш взгляд, определяется ее структурой и может быть проведена по схеме, представленной на рис. 12.

Исследование «стартового» уровня социально-экономического положения включает в себя:

1. *Проведение ретроспективного анализа внутренних закономерностей развития города.*

На данном этапе определяются причины возникновения городского поселения и традиционных функций, выполняемых городом, исследуются обстоятельства возникновения комплекса отраслей специализации, экономических связей и т.п. Результат данного этапа заключается в осмыслении причинно-следственных связей, обусловивших современное положение города.

2. *Анализ стартовых условий развития города, обусловленных факторами внутреннего и местного характера.*

Проведение анализа основывается на показателях, характеризующих развитие сфер и отраслей города в агрегированном виде. Наиболее важными компонентами данного этапа являются анализ и оценка:

а) качества жизни населения, включающая оценку здоровья, продолжительности жизни, уровня и образа жизни населения;

б) величины и эффективности использования городского социально-экономического потенциала, так как решение ключевых для города вопросов, таких, как увеличение производства товаров и услуг, проведение эффективной структурно-инвестиционной политики, привлечение средств инвесторов и др., обуславливается наличием возможностей;

в) экономической ситуации, позволяющей выявить основные тенденции развития экономики города, степень ее эффективности, характер изменения структуры экономики, необходимость институциональных преобразований в производственной сфере, особенности и условия функционирования рыночных механизмов и инфраструктурного обеспечения этого процесса, формирования конкурентной среды и хозяйственного климата;

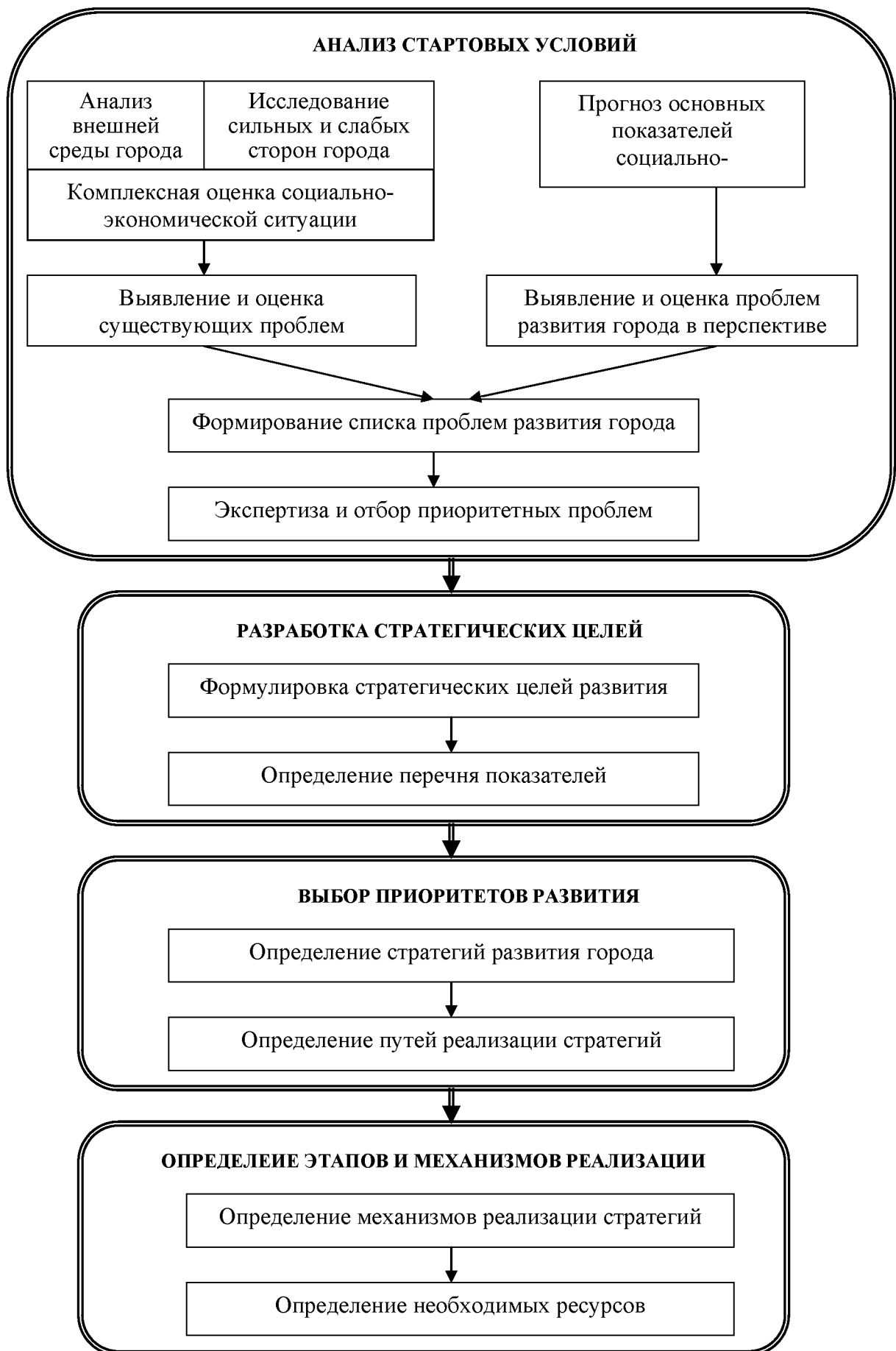


Рис. 12. Порядок разработки концепции социально-экономического развития города

- г) экологической обстановки, выступающей в качестве существенных ограничений при обосновании стратегических решений в сфере экономики;
- д) состояния системы городского самоуправления.

3. *Анализ внешних ориентиров, определяющих перспективное развитие города*, направлен на выявление интересов субъектов управления различных уровней. Необходимо определить возможные рынки товаров и услуг, на которых может специализироваться город, и уточнить его функции в территориальном разделении труда. При разработке концепции должны быть тщательно проанализированы мировые, российские и региональные тенденции с точки зрения их влияния на развитие города.

Результатом данного этапа является комплексная оценка исходной социально-экономической ситуации по следующим сферам жизнедеятельности города:

- географическое положение;
- население и демографическая ситуация;
- пространственная организация;
- жилищная сфера и инженерная инфраструктура;
- отрасли социальной сферы (наука, образование, здравоохранение, культура и т.д.);
- политическая ситуация, безопасность, общественные отношения;
- экономика;
- экология.

Разработка системы научно обоснованных целей стратегического развития города. 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 сфер города на перспективу, процесс формирования которых включает ряд этапов.

На начальном этапе разработки стратегических целей развития города оцениваются проблемы, выявленные в результате комплексного анализа достигнутого уровня социально-экономического развития.

На втором этапе осуществляется прогноз основных показателей социально-экономического развития города, выявление и предварительная оценка возможных проблем.

К числу наиболее важных следует отнести такие прогнозы:

- демографический (включая прогноз трудовых ресурсов и возможной численности занятых в экономике, в том числе по отраслям);
- темпов развития отраслей экономики и основных общеэкономических пропорций;
- совершенствования структуры экономики 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.

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.

Затем 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 экспертизы 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.

На четвертом этапе – заключительном – формулируются стратегические цели развития города и определяется перечень показателей, характеризующих степень достижения выбранных целей. 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 его достижением.

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

При определении перспективных направлений развития города может использоваться метод SWOT-анализа (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats – силы-слабости-возможности-угрозы). Его особенности состоят в том, что положение муниципального образования рассматривается во взаимосвязи с внешней средой. Результатом проведения SWOT-анализа является система возможных действий (стратегий развития), направленных на усиление конкурентных позиций муниципального образования и его развитие.

Кратко остановимся на сути данного метода. SWOT-анализ производится в несколько этапов. В частности, изучается внешняя среда и выделяются факторы – как открывающие перед муниципальным образованием возможности развития, так и создающие угрозы. Анализ внутренней среды позволяет идентифицировать сильные и слабые стороны муниципального образования. Эти два этапа вследствие их относительной независимости выполняются в произвольном порядке. Результаты представляются в виде сводной таблицы.

<i>Сильные стороны</i>	<i>Слабые стороны</i>
<i>Возможности</i>	<i>Угрозы</i>

На третьем, завершающем, этапе сопоставляются полученные данные. Сильные стороны и возможности обеспечивают положительную базу для будущего развития. Слабые стороны и угрозы ограничивают развитие и усугубляют проблемы и кризисные явления. Это позволяет определить способно ли муниципальное образование воспользоваться имеющимися возможностями и минимизировать негативное воздействие внешних угроз. Выбор общей стратегии развития и соответствующих функциональных стратегий невозможен без точного соотнесения факторов внешней среды и перспективного потенциала муниципального образования с имеющимися ресурсами и действующей системой управления. При этом проводится классификация и оценка сочетаний агрегированных факторов внешней и внутренней среды:

- *возможности – сильные стороны* (определение ориентиров стратегического развития);
- *возможности – слабые стороны* (определение ориентиров внутренних преобразований);
- *угрозы – сильные стороны* (выделение потенциальных стратегических преимуществ);
- *угрозы – слабые стороны* (выделение ограничений стратегического развития).

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.

Существенной представляется также разработка блока направлений (путей), обеспечивающих реализацию стратегических направлений концепции социально-экономического развития муниципального образования. Перечень таких направлений составляют наиболее важные, носящие первоочередной характер. В сочетании с выбранными стратегическими целями и приоритетами развития такие материалы являются хорошей основой для последующей разработки программно-плановых документов на среднесрочный и краткосрочный периоды.

Участие общественности в выработке стратегий развития города позволяет сделать концепцию более открытой для населения и потенциальных инвесторов, дает возможность всем общественным силам, представителям различных городских структур принимать участие в выборе стратегических решений и их успешной реализации. Это может быть обеспечено как путем непосредственного их участия в разработке стратегических направлений, так и при проведении экспертизы уже выбранных направлений.

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

Принципиальный момент при формировании системы индикативного планирования – определение механизмов реализации приоритетов развития. По нашему мнению, наиболее важна здесь разработка комплексных планов и программ социально-экономического развития города на среднесрочный период и на один год.

3.2. Организация разработки планов развития муниципального образования

Реализация стратегии развития города – одна из тех задач, выполнение которых требует ресурсов и времени, принятия неординарных решений. На наш взгляд, **система непрерывного планирования**, органично сочетающая элементы тактического (среднесрочного) и оперативного планирования способна выступить в качестве механизма реализации основных направлений концепции.

Суть системы непрерывного планирования заключается в разработке единого документа – плана социально-экономического развития города на 4 года. Выбранный цикл управления и планирования удовлетворяет следующим условиям:

- мероприятия по реализации концепции, как правило, охватывают трех-четырёхлетний период;
- позволяет первый год рассматривать детально, с месячной (квартальной) разбивкой мероприятий и планируемых показателей; второй год – более укрупненно, с полугодовой разбивкой мероприятий и планируемых показателей; третий и четвертый годы – в годовых параметрах.

Следовательно, план развития города содержит как мероприятия по реализации концепции, так и перечень текущих работ подразделений администрации, имеет четырехлетний цикл, хотя отдельные его разделы, главным образом текущие, могут охватывать и меньший период.

При подготовке плана на очередной год подразделения администрации уточняют мероприятия на три ранее рассмотренных года и дополняют его мероприятиями на четвертый год, что обеспечивает непрерывность планирования и управления реализацией концепции (табл. 17).

Таблица 17

Схема непрерывного четырехлетнего планирования

Год разработки плана	Планируемые годы					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2002	1-й год	2-й год	3-й год	4-й год		
2003		1-й год	2-й год	3-й год	4-й год	
2004			1-й год	2-й год	3-й год	4-й год

Рассмотрим последовательность разработки и реализации плана социально-экономического развития города более подробно и определим функции основных участников процесса планирования.

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, – экономическое управление.

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.

В структуре плана можно выделить следующие разделы:

1. Общие положения (Паспорт плана).
2. Сводный раздел.
3. Содержание плана.
4. 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. «Распределение финансовых средств» представляет собой сводный баланс бюджетных средств. Примерная структура плана социально-экономического развития города приведена в приложении 8.

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

Организационно-подготовительный этап включает следующие работы:

- Подготовку 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.
- Подготовку 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.

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.

Разработка проекта плана – один из самых важных этапов, представляющий собой сложный процесс, состоящий из двух блоков:

1. Разработка проектов разделов (подразделов) плана.
2. 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 города приведен в приложении 9.

На этапе разработки проектов разделов (подразделов) плана исполнителями определяются цели и задачи развития отраслей города на краткосрочный (1 год) и среднесрочный период (4 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. Проекты подразде-

лов 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: четырехлетний цикл плана предполагает для первого года месячную или квартальную детализацию планируемых мероприятий, для второго – полугодовую и для третьего и четвертого – годовую.

План социально-экономического развития содержит индикативные показатели, динамика которых характеризует социально-экономическое положение города и степень достижения выбранных целей и задач развития. Планируемые значения индикативных показателей отражают ожидаемые последствия реализации намеченных мероприятий. В соответствии с главной целью социально-экономического развития города и ее основными компонентами методология оценки качественных характеристик жизни населения, по мнению автора, должна основываться на трех фундаментальных компонентах:

1. *Здоровье и продолжительность жизни населения.*
2. *Удовлетворенность условиями жизни (уровень жизни).*
3. *Состояние духовного здоровья населения (образ жизни).*

Учитывая то, что достижение намеченных целей развития невозможно без эффективного функционирования хозяйственного комплекса, необходимо выделить блок экономических показателей – *развитие экономики города.*

Рассмотрим эти компоненты более подробно.

I. *Здоровье и продолжительность жизни населения.* Этот блок отражает состояние жизни и физического здоровья населения. Важнейшим индикатором социально-экономической политики муниципальных органов власти и развития сферы здравоохранения является уровень здоровья населения, который в мировой практике чаще всего измеряется показателем средней ожидаемой продолжительности жизни (вычисляется при рождении). Вместе с тем, это наиболее медленно изменяющийся и зависящий от многих причин показатель. Поэтому его целесообразно уточнить такими показателями, как уровень рождаемости и уровень смертности (в том числе смертность населения в трудоспособном возрасте и младенческая смертность), численность постоянного населения, заболеваемость населения, а также показатели состояния окружающей среды, поскольку здоровье во многом зависит от ее состояния.

II. *Удовлетворенность условиями жизни (уровень жизни)*. Индикаторы данного блока характеризуют материальные условия жизни населения (возможность приобретения товаров, услуг, жилья).

В качестве обобщающего показателя уровня жизни населения может быть использован показатель, отражающий степень удовлетворенности населения условиями существования. Он определяется при помощи опросов общественного мнения. Кроме того, основными показателями данного блока являются:

- денежные доходы (заработная плата, пенсии и другие социальные выплаты), их сопоставление с величиной прожиточного минимума;
- численность и доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума – одни из самых значительных индикаторов уровня жизни, позволяющих определить дифференциацию доходов населения;
- средняя обеспеченность одного жителя общей площадью жилья.

III. *Состояние духовного здоровья (образ жизни)*. Основные показатели, характеризующие динамику духовного благополучия, – уровень социальных аномалий (уровень преступности, самоубийства, наркомания, алкоголизм, брошенные дети) и уровень безработицы.

IV. *Развитие экономики города*. Этот блок характеризуют показатели объемов производства, численности занятых в экономике города, распределения рабочей силы по отраслям экономики и т.д.

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 вкладу в реализацию мероприятий концепции и плана социально-экономического развития города.

Примерный перечень показателей, рекомендуемых диссертантом для включения в план, представлен в приложении 10. В зависимости от особенностей муниципального образования, этот перечень может несколько изменяться. Показатели Программы социально-экономического развития г. Вологды перечислены в приложении 16.

При разработке плана выбранные показатели распределяются по разделам (подразделам).

Планирование индикативных показателей может осуществляться 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.

На основе данных, представленных исполнителями, а также на базе результатов собственных исследований Координатор готовит проект сводного раздела плана, в рамках которого осуществляются разного рода увязки, уточнения и корректировки. Поэтому работы по формированию данного раздела должны быть организационно обеспечены.

Сводный раздел формирует Координатор, в случае необходимости привлекая специалистов по отдельным отраслям экономики. Порядок разработки сводного раздела плана следующий:

- 1) Исполнители передают Координатору проекты разделов (подразделов) плана, согласованные с Ответственным исполнителем.
- 2) Координатор рассматривает представленные материалы, обращая особое внимание на «стыковку» разделов между собой, проработку финансового обеспечения реализации программных мероприятий, разрабатывает предварительный баланс финансовых ресурсов.

- 3) 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.
- 4) Координатор формирует уточненный баланс финансовых ресурсов города, разрабатывает другие (организационные, правовые и т.д.) механизмы реализации плана.
- 5) Координатор обобщает материалы отдельных разделов (подразделов) в единый документ, планирует интегральные показатели 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 бюджет города – основной источник финансирования мероприятий.

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 развития;
- 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 [89, 115].

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, специалисты 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.

Утверждением плана городской Думой завершается первый этап в управлении развитием города. Как уже подчеркивалось, 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.

Важную роль в выполнении плановых заданий играют такие функции управления, как координация, контроль и стимулирование.

Координация и контроль выполнения мероприятий плана социально-экономического развития города входят в функции Координатора.

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

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.

Огромное значение 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, соединяющая материальные интересы сотрудников администрации с целями и задачами социально-экономического развития города и направленная на повышение производительности их труда. Система стимулирования, как и вся система планирования, имеет многоуровневый характер.

Степень достижения стратегических целей развития города (I уровень) оценивается 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 (K1).

Эффективность работы конкретного подразделения администрации определяется по выполнению заданий закрепленного за ними раздела плана социально-экономического развития или отдельных мероприятий (II уровень). Каждое подразделение имеет свой коэффициент премирования (K2), величина которого определяется степенью приоритетности раздела и объемом работ.

Степень выполнения текущих заданий и планов, поручений руководства отражают показатели работы подразделений (III уровень). Размер коэффициента стимулирования определяется для каждого конкретного подразделения (K3).

Следовательно, оценка деятельности подразделений администрации состоит из трех составляющих, которые могут иметь различный вес в зависимости от специфики функций конкретного подразделения. При этом опре-

деляется 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 соответствует 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 и 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 Координатор; второго уровня (К2) – функциональный руководитель по согласованию с Координатором; третьего уровня (К3) – функциональный руководитель и руководитель управления муниципальной службы. Утверждение весовых значений коэффициентов осуществляется постановлением главы города, как правило, один раз в год.

По окончании отчетного периода подразделения администрации представляют Координатору отчет о выполнении плана и справку о достижении закрепленных за ними показателей (приложение 11). На основании этих документов глава города утверждает процент премирования подразделений администрации в зависимости от достигнутых результатов. Рекомендуемая форма подтверждения выполнения заданий подразделением приведена в приложении 12.

Стимулирование оплаты труда каждого из специалистов определяется в зависимости от выполнения показателей подразделением в целом, и размер вознаграждения за отчетный период (месяц, квартал) не должен превышать установленного для всего подразделения уровня. Однако, при необходимости, увеличение размера поощрения особо отличившимся специалистам может быть осуществлено функциональным руководителем или главой города по письменному представлению непосредственного руководителя.

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.

В зависимости от величины фактически достигнутых значений показателей, выбранных в качестве плановых, по окончании отчетного периода рассчитывается размер вознаграждения.

Расчет весовых значений коэффициентов для премирования проводится по следующей формуле:

$$Kri = Kbi * (1 + \sum_{i=1}^n \Delta P / i * 10), \text{ где}$$

Kri – коэффициент премирования расчетный (установленный) для i -го уровня;

Kbi – коэффициент премирования базовый для i -го уровня;

ΔP – отклонение фактического значения показателя от заданного;

n – число показателей;

$$\Delta P = \begin{cases} 1, & \text{если фактическое значение показателя улучшилось;} \\ 0, & \text{если значение показателя не изменилось;} \\ -1, & \text{если фактическое значение показателя ухудшилось.} \end{cases}$$

После определения весовых значений показателей рассчитывается общий процент премирования подразделения, согласовывается с контролирующим подразделением и функциональным руководителем и передается для утверждения главой города или балансовой комиссией. Аналогично рассчитывается процент премирования сотрудников подразделений (форма в приложении 13).

Таким образом, предлагаемый автором организационный механизм разработки и выполнения индикативного плана направлен на реализацию долгосрочных стратегий социально-экономического развития муниципального образования и позволяет обеспечить непрерывность процесса планирования.

3.3. Формирование системы мониторинга муниципального развития

Непрерывность процесса стратегического планирования обеспечивает и соответствующее сопровождение, регулирование, оценка и анализ достижения целей и реализации приоритетов развития. По нашему мнению, наиболее полно реализовать эти функции поможет постоянный социально-экономический мониторинг. При этом под *муниципальным социально-экономическим мониторингом* нами понимается *специально организованная и постоянно действующая система наблюдения, сбора, оценки и распространения информации, диагностики экономической и социальной обстановки, складывающейся на территории города, анализа тенденций развития и остроты проблем, а также подготовки рекомендаций по принятию рациональных управленческих решений.*

Организация муниципального социально-экономического мониторинга способствует решению таких задач, как:

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.

Полученная в ходе мониторинга информация о состоянии различных аспектов жизнедеятельности города позволит более обоснованно подходить к выбору целей и задач его развития, а также принимать своевременные решения о внесении коррективов в социально-экономическую политику в случае несоответствия результатов намеченным целям (рис. 13).

Одним из важнейших этапов создания системы социально-экономического мониторинга является определение направлений его осуществления, которые во многом зависят от целей социально-экономического развития города. Это объясняется тем, что информация, полученная в результате осуществления мониторинга, в первую очередь, предназначена для более обоснованного выбора приоритетов социально-экономической политики, а также повышения эффективности принятых управленческих решений.

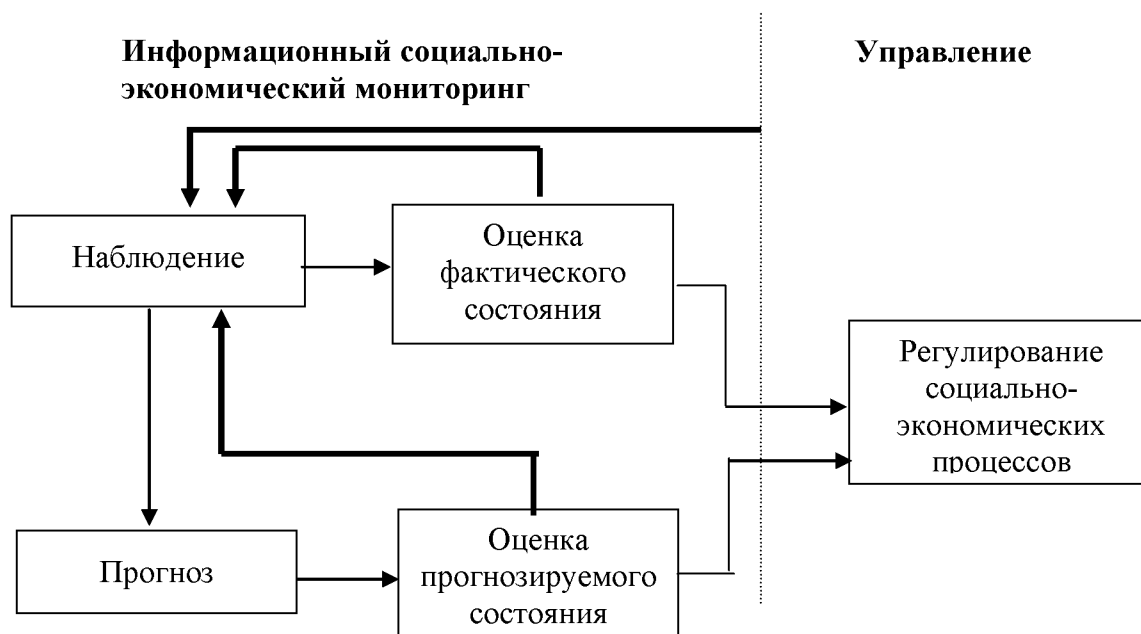


Рис. 13. Информационный мониторинг в системе управления социально-экономическим развитием города

Исходя из целей социально-экономического развития, а также анализа накопленного теоретического материала и опыта проведения социально-экономического мониторинга в различных субъектах РФ, основным направлением социально-экономического мониторинга г. Вологды выбран **мониторинг качества жизни населения**. В состав данного направления мониторинга в качестве составляющих входят:

- мониторинг здоровья населения;
- мониторинг уровня жизни населения;
- мониторинг образа жизни населения.

В рамках *мониторинга здоровья* оценивается:

1. Состояние здоровья населения как важнейшего индикатора социально-экономической политики муниципальных органов власти и развития сферы здравоохранения. Основными показателями оценки здоровья служит продолжительность жизни, рождаемость, смертность, естественный прирост населения.

2. Уровень развития здравоохранения и медицинского обслуживания населения.

3. Состояние окружающей среды, поскольку, по данным Всемирной организации здравоохранения, значительный рост числа заболеваний является следствием загрязнения природной среды.

4. Питание, обобщающей оценкой уровня и качества которого во всем мире является его калорийность и сбалансированность.

5. Жилищные условия, а именно уровень благоустройства, характер заселения, соответствие жилья современным планировочным и гигиеническим требованиям. Обобщающими показателями мониторинга жилищных условий могут выступать обеспеченность населения жильем и доля семей, проживающих в квартирах, не соответствующих правилам, нормам и требованиям, предъявляемым к уровню благоустройства и планирования жилья.

6. Доступность занятий физической культурой и возможность проведения полноценного досуга – также в числе главных факторов, определяющих состояние здоровья горожан.

Следующее направление мониторинга качества жизни – *мониторинг уровня жизни*, который характеризует материальные условия жизни населения, степень развития и удовлетворения основных потребностей.

При проведении данного мониторинга оцениваются факторы, оказывающие влияние на уровень жизни населения:

- денежные доходы (заработная плата, пенсии и другие социальные выплаты), их сопоставление с величиной прожиточного минимума;
- дифференциация населения по уровню доходов;
- оценка расходов и потребления, которая характеризуется объемами потребления населением материальных благ и услуг, расходами населения на их приобретение и покупательной способностью доходов;
- величина накопленного имущества; ее можно оценить исходя из темпов роста числа квартир, автомобилей и других дорогостоящих товаров, находящихся в личной собственности;
- обеспеченность населения объектами просвещения, культуры и искусства, которая оценивается по уровню удовлетворения потребностей в них населения;
- обеспеченность населения жильем, объектами хозяйственно-бытового назначения и коммунальными услугами;
- обеспеченность населения услугами бытового характера, транспорта и связи;
- удовлетворенность населения условиями существования (этот показатель определяется при помощи опросов общественного мнения).

Третьей составляющей мониторинга качества жизни является *мониторинг образа жизни* населения. Понятие «образ жизни» характеризует состояние духовного здоровья населения, жизненные установки в быту, трудовой деятельности, направления использования свободного времени.

В условиях становления рыночных отношений мониторинг образа жизни в значительной мере связан с оценкой занятости населения, обеспечения общественного правопорядка и личной безопасности, поддержания благоприятного социально-психологического климата в городе.

Оценка занятости представляет собой не только количественные и качественные характеристики рынка труда, но и структуры рабочей силы и безработицы в отраслях экономики.

Образ жизни населения характеризуется и динамикой духовного неблагополучия, основным показателем которого является уровень аномальных явлений (убийства, самоубийства, наркомания, брошенные дети). Кроме того, необходим мониторинг правопорядка и безопасности граждан, предполагающий проведение аналитических работ с использованием таких показателей, как: уровень преступности; число зарегистрированных преступлений; количество тяжких преступлений и другие.

К числу наиболее важных составляющих мониторинга образа жизни относится мониторинг социального самочувствия населения и социальной напряженности, в процессе которого выявляются:

- отношение населения к уровню своего материально благополучия, состоянию здоровья, степени личной безопасности, ходу экономических реформ;
- готовность и способность активно адаптироваться к новым условиям жизнедеятельности;
- оценка степени социальной напряженности в обществе.

Среди показателей, позволяющих оценивать социальную напряженность, можно выделить показатели, отражающие отношение людей к своим потребностям и интересам, а также к социальным институтам по организации регулирования удовлетворения потребностей и реализации интересов. Это отношение сопровождается определенной совокупностью чувств и настроений, их также необходимо учитывать при оценке социальной напряженности в обществе. Кроме того, социальную напряженность характеризуют показатели готовности населения защищать и отстаивать свои основные потребности и интересы.

Данные специальных социологических опросов различных демографических и социально-психологических групп населения, специалистов позволят местным органам власти своевременно вносить необходимые коррективы в проводимую политику и тем самым не допустить дестабилизации в обществе.

Мониторинг развития экономики также является важнейшей составляющей муниципального мониторинга. Он позволит:

- ✓ своевременно вносить необходимые изменения в нормативно-законодательную базу;

- ✓ проводить более обоснованную политику по поддержке хозяйственного комплекса города;
- ✓ разрабатывать меры по социальной защите населения от негативных последствий реформ;
- ✓ выявлять отклонения от поставленных в ходе проведения экономических реформ целей и намечать пути решения имеющихся проблем.

В рамках данного направления мониторинга необходимо наблюдение за изменениями по следующим векторам:

- структурные изменения экономики города;
- изменение отношений собственности;
- развитие конкуренции и предпринимательства;
- эффективность функционирования экономики;
- инвестиционная политика;
- финансово-бюджетная политика;
- инновационная политика;
- влияние экономических реформ на качество жизни населения.

Улучшение качества жизни населения, решение большинства экономических проблем развития возможно лишь при наличии определенного потенциала. Поэтому **мониторинг социально-экономического потенциала города** также важен и необходим.

Этот вид мониторинга предполагает оценку величины социально-экономического потенциала и эффективности его использования в разрезе всех составляющих. В процессе осуществления данного мониторинга оценивается природно-ресурсный потенциал, т.е. возможности развития города при условии рационального использования его земельных, водных, рекреационных и других ресурсов.

При оценке экономико-географического потенциала выявляются резервы для размещения нового или расширения существующего производства, строительства жилья, для развития города при условии рационального использования транспортно- и природно-географического положения. Кроме того, предполагается оценка развития производственной и социальной инфраструктуры, наличия свободных площадей.

Один из важнейших потенциалов города – демографический. Его необходимость обусловлена возможностями улучшения качества населения города. Основные показатели демографического потенциала – общая численность населения, его половозрастной состав, миграционный прирост, динамика прироста (убыли).

Трудовой потенциал дает представление о возможностях социально-экономического развития города в сфере подготовки и рационального ис-

пользования кадров. Его важнейшими показателями служат образовательный состав кадров, занятость в разрезе основных отраслей промышленности.

Производственный потенциал показывает возможности развития города на основе эффективного использования всех видов ресурсов. Он определяется структурой и объемами производства, величиной и эффективностью использования основных производственных фондов.

Оценка научно-инновационного потенциала поможет выявить резервы города в сфере повышения качества продукции, работ, услуг на основе рационального использования достижений научно-технического прогресса.

Бюджетный потенциал укажет на возможности города в увеличении доходной части бюджета.

Инвестиционный потенциал поможет выявить возможности города по привлечению и эффективному использованию заимствований.

Социально-инфраструктурный потенциал характеризует возможности города в сфере улучшения медицинского, бытового, транспортного, торгового и жилищно-коммунального обслуживания.

Необходимость отслеживания изменений в уровне развития города в целом обуславливает использование тотального (всеобщего) вида мониторинга. Общая схема проведения мониторинга социально-экономического развития г. Вологды представлена на рис. 14.



Рис. 14. Основные направления мониторинга социально-экономического развития г. Вологды

Для запуска социально-экономического мониторинга необходимо принять систему показателей в разрезе его основных направлений. Показатели должны не только наиболее ярко характеризовать все стороны жизнедеятельности города, но и удовлетворять требованиям соответствующего уровня иерархии управления, в связи с чем, по нашему мнению, система показателей для проведения мониторинга должна иметь многоуровневый характер. При переходе от низшего к высшему уровню управления происходит движение от частных к обобщающим показателям (рис. 15).

Первый уровень (верхний) – обобщающие показатели. Они характеризуют степень достижения основных стратегических целей развития муниципального образования в целом.

Второй уровень (средний) представлен индикаторами социально-экономического развития, характеризующими уровень развития отдельных сфер муниципального образования.

Третий уровень (нижний) составляют частные показатели. Они используются работниками подразделений администрации непосредственно для оценки конкретных социально-экономических фактов.

Необходимо заметить, что основу системы показателей муниципального мониторинга составляют показатели плана социально-экономического развития города (приложение 10), перечень которых дополнен индикаторами, всесторонне характеризующими выбранные направления. Полный перечень показателей для проведения мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований приведен в приложении 14.



Рис. 15. Схема информационной системы социально-экономического мониторинга

Как нам видится, регулярные оценочные исследования, охватывающие основные направления деятельности, анализ промежуточных результатов позволяют муниципальным органам власти и управления сверить правильность выбранной стратегии и тактики и своевременно выявить потребность в разработке корректирующих мер, что, несомненно, будет способствовать повышению обоснованности и эффективности проводимой социально-экономической политики.

3.4. Реализация плана социально-экономического развития города Вологды

Теоретико-методологические подходы и методический инструментарий по созданию системы индикативного планирования социально-экономического развития муниципальных образований, разработанные в процессе исследования, были апробированы в результате сотрудничества Вологодского научно-координационного центра ЦЭМИ РАН (данная работа выполнялась согласно плану его научно-исследовательской деятельности) с администрациями г. Вологды, Сокольского и Грязовецкого муниципальных районов.

Активное сотрудничество ВНКЦ ЦЭМИ РАН и администрации г. Вологды в целях совершенствования управления социально-экономическим развитием города и повышения его эффективности началось в 1999 г., когда руководством города было принято решение о более широком использовании плановых методов управления. Координацию и организационно-методическое сопровождение работ взял на себя ВНКЦ ЦЭМИ РАН (при непосредственном участии автора).

Основными результатами работы в этом направлении стали:

1. Разработка основных направлений социально-экономического развития г. Вологды на долгосрочную перспективу (работа выполнена ВНКЦ ЦЭМИ РАН). Одобрение администрацией города предложенного варианта приоритетных направлений развития г. Вологды явилось первым шагом перехода от оперативного управления к стратегическому.

2. Разработка в 2000 г. Программы социально-экономического развития города на 2001 г. и на период до 2004 г., направленной на реализацию перспективных направлений социально-экономического развития города, стала исходным пунктом во внедрении в г. Вологде системы непрерывного индикативного планирования.

3. Проведение экспертизы проекта Программы и обсуждение его на заседании Экономического совета при главе города с участием как представителей всех подразделений администрации города, так и сторонних, в том числе научных и общественных, организаций.

4. Утверждение Программы на заседании Вологодской городской Думы (решение от 26.12.2000 г. № 231), с одной стороны, придало ей характер закона, а с другой – явилось стимулом участия для практически всех структурных подразделений администрации в реализации намеченного.

5. Разработка по предлагаемой методике администрацией города Программы социально-экономического развития г. Вологды на 2002–2005 годы и утверждение ее решением Вологодской городской Думы от 27.12.2001 г. №410.

6. Разработка в 2001 г. целевых программ развития ведущих отраслей производственного сектора экономики города – машиностроения, легкой и лесной промышленности, направленных на реализацию стратегических направлений концепции, а также усиление взаимодействия муниципальных органов власти и хозяйствующих субъектов всех форм собственности, подключения их к решению проблем, стоящих перед городом.

Основанные на исследовательских результатах выводы и рекомендации по организации индикативного планирования были апробированы исполнительными и представительными органами власти г. Вологды и дали положительный эффект.

Анализ динамики основных показателей социально-экономического развития города за 1999 г. – 2001 г. показывает, что основные производственные показатели имеют устойчивую тенденцию к росту. Исключение составляют объемы ввода жилья и инвестиций в основной капитал. В 2001 г. темпы развития производственного сектора экономики областного центра были выше, чем в Вологодской области и г. Череповце (табл. 18).

Таблица 18

Основные производственные индикаторы (2001 г. к 2000 г., %)

Показатели	г. Вологда	г. Череповец	Вологодская область
Производство промышленной продукции	104,3	97,3	99,5
Ввод жилых домов	120,0	98,3	117,1
Перевозка грузом автотранспортными предприятиями	118,9	72,7	114,7
Оборот розничной торговли	106,5	105,4	111,0
Объем платных услуг	101,9	101,6	102,9

За исследуемый период произошло значительное увеличение объемов промышленного производства, розничного товарооборота (табл. 19).

Таблица 19

Динамика основных производственных показателей г. Вологды

Показатель	Темпы роста к предыдущему году, %			Среднегодовой прирост, %	
	1999 г.	2000 г.	2001 г.	1999-2001 гг.	1995-1998 гг.
Физический объем промышленного производства	112,2	119,4	115,4	15,6	96
Физический объем инвестиций в основной капитал	71,9	111,7	116,0	-2,3	-13,2
Физический объем розничного товарооборота	89,3	112,2	106,6	2,2	-13,9

Темпы роста промышленного производства в г. Вологде в 2001 г. опережали соответствующий показатель не только области, но и России (рис. 16). Так, индекс физического объема промышленного производства в 2001 г. составил 131,4% к уровню 1998 г., в то время как в области – 119,0%, а в целом по стране – 123,6% [58].

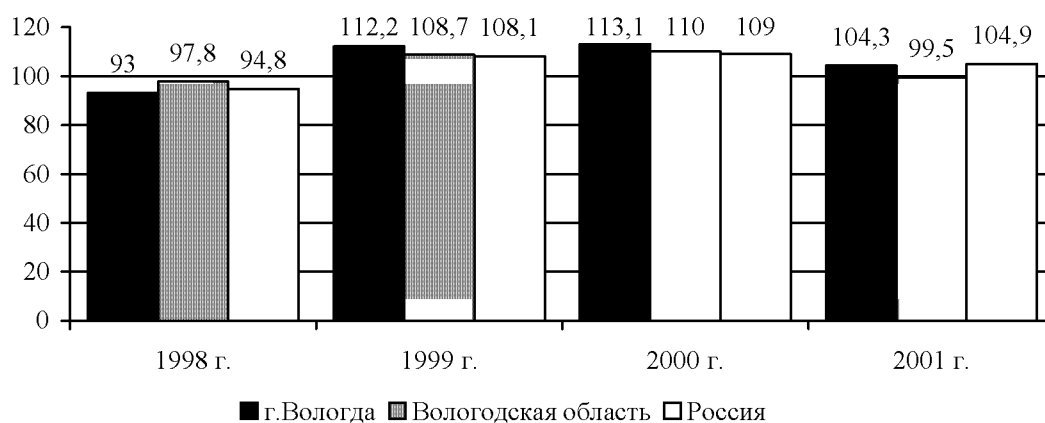


Рис. 16. Динамика промышленного производства, %

Следует отметить, что в 2001 г. все отрасли промышленности областного центра имели показатели выше уровня 2000 г.: лесная и легкая промышленность – на 11,0%, мукомольная и комбикормовая – на 17,6%, полиграфическая – на 31,8%, машиностроение и металлообработка – на 3,9%, электроэнергетика – на 3,8%, пищевая промышленность – на 0,8%.

Улучшилось и финансовое положение предприятий города. Удельный вес убыточных предприятий снизился с 27,2% в 1999 г. до 18,2% в 2001 г. (рис. 17).

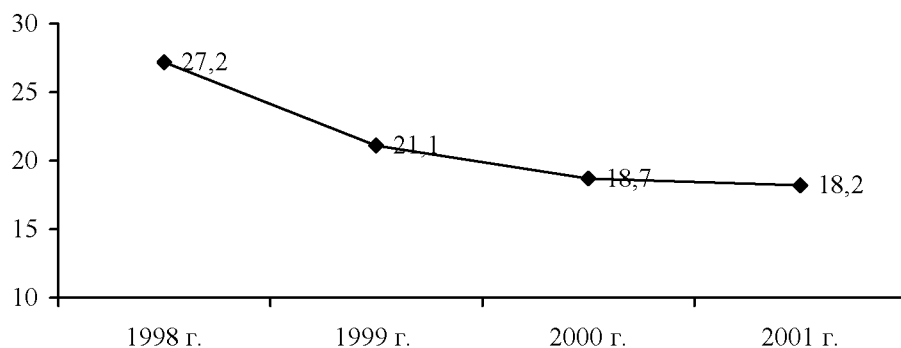


Рис. 17. Динамика удельного веса убыточных предприятий, %

Оживление экономики способствовало улучшению ситуации на рынке труда (табл. 20).

Таблица 20

Состояние рынка труда г. Вологды

Показатели	Годы				2001 г. к 1998г., %
	1998	1999	2000	2001	
Доля занятых в экономике в общей численности населения, %	39,3	40,1	39,4	41,0	104,3
Численность безработных, чел.	3956	2655	2074	2314	58,5
Уровень безработицы, %	2,7	1,8	1,3	1,5	55,6
Коэффициент напряженности на рынке труда	8,8	2,3	1,0	0,9	10,2

Численность занятых на предприятиях и организациях за 1999–2001 гг. выросла на 7% и составила 131,6 тыс. чел. или 41,0% общей численности населения города. Несмотря на то, что уровень официально зарегистрированной безработицы составлял 1,5%, что на 0,2% выше, чем в 2000 г., коэффициент напряженности на рынке труда опустился до самой низкой за время реформ отметки – 0,9.

За 1999–2001 гг. произошел рост числа предприятий по всем отраслям экономики города (табл. 21). Численность индивидуальных предпринимателей увеличилась за эти годы в 2,3 раза, составив на конец 2001 г. 15405 человек.

Улучшение ситуации в экономике благоприятно отразилось на уровне жизни населения: рост среднемесячной заработной платы за последние годы значительно опережает рост величины прожиточного минимума. Так, если в 1999 г. соотношение среднемесячной заработной платы и величины прожиточного минимума составляло 148,6%, то в 2000 г. этот показатель вырос до 210,6%, а в 2001 г. – 243,3%.

Таблица 21

Распределение предприятий и организаций по отраслям экономики (на конец года)

Отрасли	1998 г.		2001 г.	
	единиц	доля	единиц	доля
Всего в экономике	6721	100	8798	100
В том числе:				
промышленность	980	14,6	1154	13,1
строительство	1064	15,8	1245	14,1
сельское хозяйство	91	1,4	107	1,2
торговля	2495	37,1	3119	35,5
прочие предприятия	2091	31,1	3173	36,1

Конечно, довольно сложно определить зависимость социально-экономического развития города от внедрения элементов планирования. Не следует считать, что положительные тенденции происходят только лишь за счет организации планирования. На улучшении экономических показателей во многом сказался и конъюнктурный рост. Но, несомненно, целенаправленное, плановое управление обеспечивает стабильность и устойчивость развития. Например, по основным показателям городу удалось достичь плановых значений (табл. 22).

Таблица 22

Сопоставление плановых и фактических показателей социально-экономического развития г. Вологды за 2001 г.

Наименование показателя	2000 г.	2001 г.	
	факт	план	отчет
Соотношение среднемесячной заработной платы и величины прожиточного минимума трудоспособного населения, %	210,6	243,3	249,5
Уровень безработицы, %	1,3	1,4	1,5
Численность занятых в экономике, тыс. чел.	125,3	125,1	125,1
Среднемесячная начисленная заработная плата работников предприятий и организаций, руб.	2561	3560	3598
Объем промышленной продукции, млн руб.	9828,9	11237,5	12569,6
Удельный вес убыточных предприятий и организаций, % от общего числа предприятий и организаций	16,9	25,3	23,0
Численность работающих на малых предприятиях, тыс. чел.	16,8	17,2	17,5
Объем произведенной продукции (работ, услуг) малыми предприятиями, млн руб.	1376,0	1573,2	1840,6
Инвестиции в основной капитал, на душу населения, руб.	3236	3894	4449
Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м общей площади	72,4	90,0	91,9
Удельный вес жилых домов, построенных индивидуальными застройщиками, в общем вводе жилья, %	7,3	5,6	4,2

Примечание. Полностью справка о достижении показателей плана развития города приведена в приложении 11.

Положительные изменения, происходящие в городе, отмечают и сами вологжане (рис. 18). Как показывают результаты опросов общественного мнения, регулярно проводимых ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 16,0% опрошенных в июне 2002 г. считали, что социально-экономическая ситуация в городе стала лучше. В 2000 г. такое мнение высказывали только 7,8% опрошенных, при этом число ответивших, что ситуация стала хуже, сократилось почти в 2 раза.

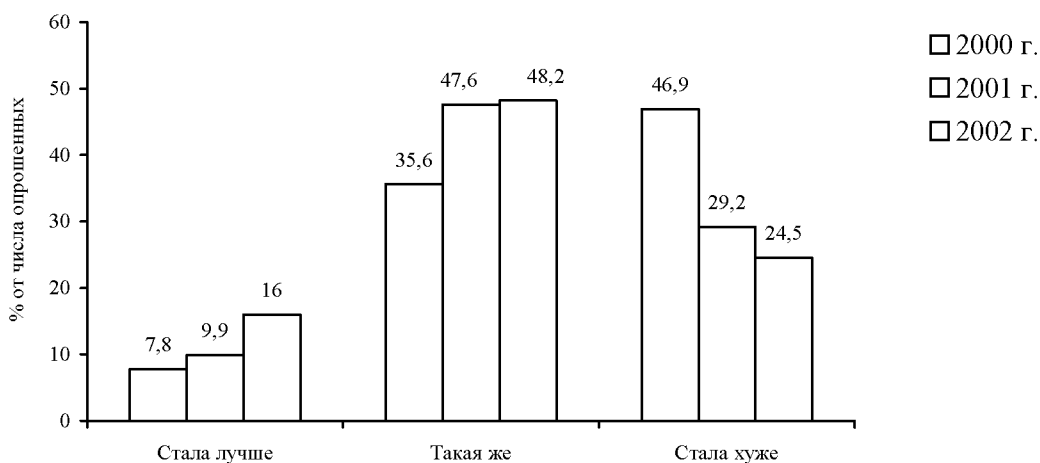


Рис. 18. Распределение ответов на вопрос анкеты об изменении социально-экономической ситуации

В 2002 г. повышение личного благосостояния отметили 9,2% опрошенных по сравнению с 1,7% в 1999 г. В то же время число респондентов, полагающих, что их благосостояние понижается, заметно снизилось – с 67,1% до 31,9%.

К категории «бедных и нищих» в 2002 г. относил себя хотя и значительная (52,5%), но существенно меньшая, чем в 1999 г., доля респондентов. С «людьми среднего достатка» идентифицировали себя 27,6 и 21,1% опрошенных. Заметен рост числа опрошенных, считающих себя богатыми (рис. 19).

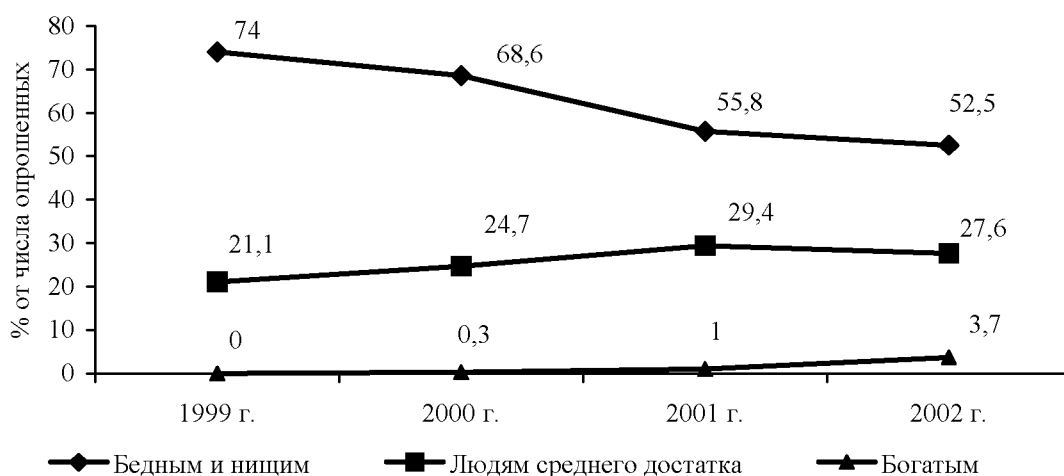


Рис. 19. Распределение ответов на вопрос анкеты: "К какой категории Вы себя относите?"

Устойчивое развитие производственного сектора экономики способствует наполнению городского бюджета, так как основную часть его доходов (93%) составляют налоги предприятий и граждан. Прогноз бюджета на 2003 г. и второе полугодие 2002 г., рассчитанный сотрудниками ВНКЦ ЦЭМИ РАН в трех вариантах (приложение 15), вселяет уверенность в то, что г. Вологда будет располагать несколько большими средствами для решения имеющихся проблем. Поскольку основная часть доходов города направляется на поддержание его социальной сферы, это будет несомненно способствовать дальнейшему повышению качества жизни населения.

Конечно, значительно улучшить жизнь населения города за такой короткий период времени невозможно. Остается сложной демографическая ситуация: продолжается снижение численности населения как за счет естественной, так и миграционной убыли. Особую тревогу вызывает рост смертности населения. В последние годы этот показатель имеет устойчивую тенденцию к росту. В 2001 г. уровень смертности в г. Вологде составил 14,6 случая смертей на 1000 населения. Это один из самых высоких показателей за весь период реформ.

Практически не уменьшается уровень преступности. За 1999–2001 гг. этот показатель превысил 31 случай на 1000 населения, что значительно выше среднеобластного уровня – 25,5 случая на 1000 населения (рис. 20).

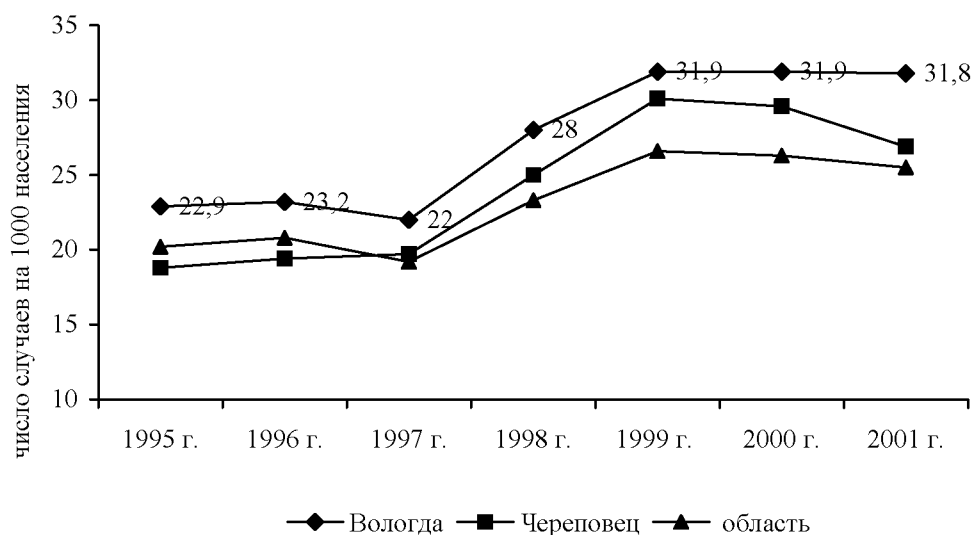


Рис. 20. Динамика зарегистрированной преступности в Вологодской области

Имеется и ряд других проблем. Наиболее важные из них: ухудшение показателей здоровья, рост заболеваемости, болезненности и инвалидизации населения.

Известно, что огромное влияние на здоровье людей оказывает экология. Для г. Вологды, как и для большинства промышленных городов, одной из важных проблем является увеличение степени загрязнения атмосферного

воздуха, что приводит к возрастанию заболеваемости верхних дыхательных путей. По данным НИИ экологии человека и гигиены окружающей среды, развитие болезней органов дыхания у детей и подростков на 40% зависит от загрязнения атмосферного воздуха [80]. Выбросы промышленных предприятий, увеличение в последние годы числа автотранспортных средств, при отсутствии объездных путей, вызывает еще большее загрязнение воздуха и, как следствие, рост болезней органов дыхания. Удельный вес таких болезней в общей структуре заболеваемости у детей в 1998 г. составил около 60%.

Анализ основных показателей (табл. 23) состояния окружающей среды г. Вологды позволяет сделать вывод о том, что после снижения объемов выбросов вредных веществ в атмосферу и сброса неочищенных сточных вод в водоемы, вызванных в основном приостановкой предприятий вследствие экономического кризиса, снова наметился их рост. Значительно выросло количество предприятий, имеющих выбросы вредных веществ в атмосферу. За 5 лет (с 1995 по 2000 гг.) их число возросло в 1,39 раза. Особую тревогу вызывает увеличение объемов сброса загрязненных сточных вод в водные объекты, только за 2000 г. составившее 15%.

Таблица 23

Основные показатели загрязнения окружающей среды г. Вологды

Показатели	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Сброс загрязненных сточных вод в водные объекты, млн куб. м	48,28	44,53	44,51	45,58	42,26	48,78
Количество предприятий, имеющих выбросы вредных веществ в атмосферу, единиц	54	59	59	59	62	73
Выбросы вредных веществ в атмосферу, тыс. тонн	7,5	7,1	7,4	7,9	7,0	6,4

Опрос общественного мнения, проведенный ВНКЦ ЦЭМИ РАН в апреле 2001 г., показал, что 30% вологжан считают качество воды неудовлетворительным и крайне неудовлетворительным, особенно в весенний период. Специалисты городских органов здравоохранения подтверждают зависимость роста заболеваемости населения от низкого качества питьевой воды. Как известно, качество питьевой воды и уровень загрязнения почвы тяжелыми металлами – наиболее значимые факторы риска возникновения болезней органов пищеварения, онкологических заболеваний и врожденных аномалий [80]. Муниципальным органам власти следует проводить более активную политику в этой сфере. Целесообразно рассмотреть вопрос о финансировании природоохранных мероприятий как за счет средств, поступающих в виде платежей за природопользование, так и городского бюджета.

Уровень жизни значительной части вологжан остается довольно низким. Доля населения, живущего за чертой бедности, в 2001 г. составляла более 40% [78]. Значительное число (более 40%) опрошенных ВНКЦ ЦЭМИ РАН в феврале 2001 г. вологжан не имели средств на покупку верхней одежды, 21,7% – холодильников, 31,1% – магнитофонов, 25,8% – телевизоров. 59,2% респондентов, за отсутствием необходимых средств, сократили все возможные расходы [78]. Сравнительная структура потребительских расходов населения Вологодской области представлена на рис. 21.

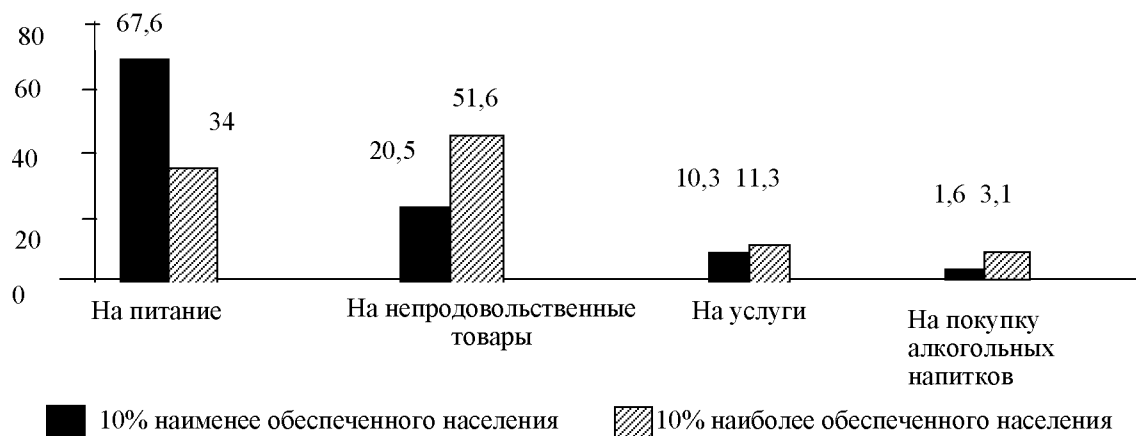


Рис. 21. Сравнительная структура потребительских расходов населения Вологодской области за 2000 год, %

Материальные условия жизни характеризуются обеспеченностью населения жильем, объектами хозяйственно-бытового назначения и коммунальными услугами. На 1 января 2001 г. в улучшении жилищных условий нуждалось 8979 семей вологжан. Учитывая то, что происходит постоянный рост средней стоимости 1 кв. м общей площади жилья и значительная доля населения имеет низкие доходы, проблема обеспечения жильем приобретает все более напряженный характер.

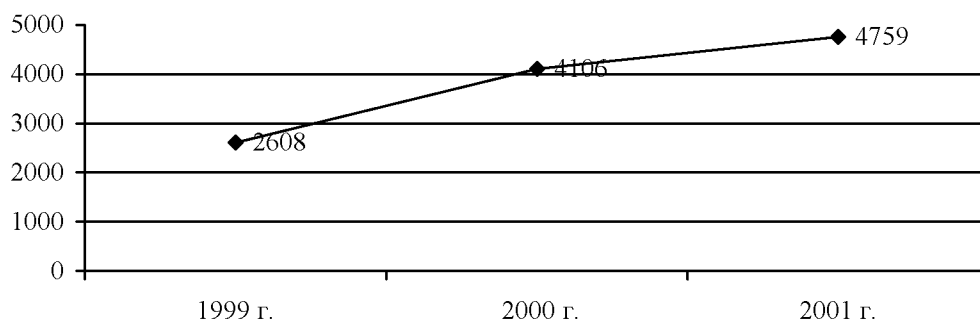


Рис. 22. Стоимость 1 кв. м общей площади жилья в г. Вологде, руб.

Однако активная и целенаправленная работа местных органов власти, наличие огромного конкурентного потенциала, по нашему мнению, позволит г. Вологде выйти на среднероссийский уровень по многим показателям, а по ряду из них – занять более высокие позиции (табл. 24).

Ускорение темпов экономического роста, активизация инвестиционных и инновационных процессов в реальном секторе экономики города будут способствовать повышению качества жизни населения, его образовательного и культурного уровня, улучшению жилищно-бытовых условий.

Таблица 24

Прогноз основных показателей социально-экономического развития г. Вологды

Показатели	2001 г. факт	Прогноз		2010 г. к 2001 г., в размах
		2005 г.	2010 г.	
Объем промышленной продукции в ценах 2001 г., млн руб.	11237,5	17455,0	22000	в 2 раза
Объем производства потребительских товаров в ценах 2001 г., млн руб.	2496,0	4000,0	7500	в 3 раза
Объем розничного товарооборота на душу населения, в ценах 2001 г., руб.	17000,0	26000,0	55000-70000	в 3 –3,5 раза
Прибыль в экономике, в ценах 2001 г., млн руб.	1909,0	3000,0	8000,0	в 4 раз
Объем инвестиций в основной капитал, в ценах 2001 г.	1193,0	2000,0	6500	в 5–6 раз
Среднемесячная заработная плата (в оценке 2001 г.), руб.	3560	6300	10500	в 3 раза

Важнейшим условием обеспечения достижения этих рубежей социального и экономического развития муниципального образования является совершенствование деятельности органов местного самоуправления, переход к долгосрочному планированию, организация разработки индикативных планов и контроль за их выполнением.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог исследованию, можно констатировать:

1. Переход российской экономики к рыночным механизмам саморегулирования и, соответственно, отказ от целенаправленного управления и планирования развития социально-экономических процессов привел к спаду деловой активности, крупномасштабному сокращению материального производства и, как следствие, резкому снижению уровня и качества жизни населения. Так, в 2001 г. индекс физического объема промышленного производства в Российской Федерации составил лишь 60% от уровня 1991 г., в Вологодской области – 94%, в г. Вологде – 88%. Уменьшение инвестиций было еще более значительным: например, в г. Вологде индекс физического объема инвестиций в основной капитал снизился почти на 70%. Кризисные явления в производственном секторе экономике привели к тому, что около 40% населения имеют доходы ниже прожиточного минимума. Демографические процессы приобрели нарастающие негативные тенденции: превышение смертности над рождаемостью стало иметь устойчивый характер, и в 2001 г. в областном центре смертность превысила рождаемость в 1,54 раза.

2. Анализ социально-экономических процессов в муниципальном образовании показывает, что рыночные механизмы саморегулирования не обеспечивают эффективного решения проблем развития муниципалитета и роль местных органов власти и управления остается очень высокой. Стало очевидным, что переход к рыночному хозяйствованию требовал не полного устранения планирования из практики управления, а изменения его формы и содержания применительно к новым условиям.

3. Исследованием установлено, что наиболее адекватным инструментом целенаправленного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований является индикативное планирование, суть которого заключается в обосновании стратегических целей и выборе приоритетов развития и формировании условий и стимулов их достижения. Однако использование индикативного планирования на местном уровне требует разработки методологических аспектов и методического инструментария, учитывающих современные тенденции и специфику муниципалитетов.

4. Предлагаемая система индикативного планирования позволит:

- а) обосновать и выбрать стратегию, приоритеты и ориентиры социально-экономического развития муниципальных образований на долгосрочный период;
- б) определить среднесрочные перспективы муниципального развития и важнейшие механизмы их реализации;
- в) организовать выполнение краткосрочных задач развития в рамках долгосрочной стратегии путем конкретного набора инструментов;
- г) обеспечить контроль достижения намеченных целей

и своевременную корректировку действий на основе регулярно проводимого мониторинга.

5. Современное состояние и основные тенденции социально-экономических процессов позволяют определить стратегические направления развития г. Вологды, обеспечивающие повышение благосостояния населения на основе экономического роста, развития и реализации имеющегося потенциала.

6. Важнейшим инструментом реализации стратегических целей и приоритетов является разработка средне- и краткосрочных планов (комплексных программ) социально-экономического развития муниципального образования и целевых программ их осуществления.

7. Предлагаемая система планирования охватывает все экономические и социальные процессы, протекающие на территории муниципального образования, и предусматривает непрерывный характер планирования. При этом план (комплексная программа) муниципального образования содержит промежуточные цели и задачи, решение которых необходимо для реализации выбранной стратегии; прогноз основных индикативных показателей и комплекс мероприятий, направленных на их достижение, с указанием ресурсов и источников финансирования.

8. Многоуровневая система индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований позволяет обеспечить действенный контроль степени достижения выбранных целей и своевременную корректировку намеченных задач, а также оценку эффективности деятельности аппарата управления.

9. Повышение благосостояния населения – основного критерия эффективности муниципального управления – свидетельствует о положительном эффекте использования системы индикативного планирования в практической деятельности муниципалитета г. Вологды. В 1999–2002 гг. темпы роста промышленного производства города опережали соответствующие средне-областные показатели. Прогнозируемая эффективность от применения предлагаемых методических положений по организации системы индикативного планирования социально-экономического развития города, по экспертным оценкам, обеспечит дальнейший рост объемов промышленного производства, инвестиций в промышленный капитал, прибыли предприятий производственного сектора.

Несомненно, индикативное планирование, мониторинг, использование других механизмов целенаправленного управления смогут обеспечить российским муниципальным образованиям переход к стратегическим формам управления, достижение важнейших рубежей их развития и конкурентоспособность.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абалкин Л.И. Выбор за Россией. – М.: Институт экономики РАН, 1998. – 212 с.
2. Абалкин Л.И. Поиск самоопределения. Отечественная школа экономической мысли на рубеже веков // Независимая газета от 05.11.2000 г.
3. Абалкин Л.И. Спасти Россию. – М.: Институт экономики РАН, 1999. – 254 с.
4. Агапова Т.Н. Методика и инструментарий для мониторинга экономической безопасности региона // Вопросы статистики. – 2001. – № 2. – С. 44–48.
5. Акофф Р.Л. Планирование в больших экономических системах. – М.: Советское радио, 1972. – 224 с.
6. Ансофф И. Стратегическое управление: Сокр. пер. с англ. / Науч. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.
7. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: НПО «Экономика», 2000. – 303 с.
8. Афанасьев В.Я. Стратегический менеджмент в рыночной экономике: Учебное пособие. – М.: ГАУ им. С. Орджоникидзе, 1996. – 68 с.
9. Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 260 с.
10. 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.
11. 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.
12. Боголюбов В.С. Актуальные проблемы крупных городов. – СПб.: СПбГИЭА, 1997. – 194 с.
13. Боголюбов В.С., Стеняев В.М. Управление городским хозяйством. – Л.: Стройиздат. Ленингр. отделение, 1989. – 168 с.
14. Боголюбов И.Н., Воронцова И.П., Гузий Л.И., Помигалова И.В. Система инструментальной поддержки сочетания методик стратегического и оперативного планирования // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития: Тезисы докладов научно-практической конференции (17–18 июня 1999 г., г. Санкт-Петербург). – СПб: 1999. – с. 44–49.
15. Большая Советская Энциклопедия: В 30 томах / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд-е. – М.: Советская энциклопедия, 1972.
16. Борисевич В.И., Кандаурова Г.А., Кандаурова Н.Н. и др. Прогнозирование и планирование экономики. Учебное пособие. – Минск: индикативное планирование «Экоперспектива». – 432 с.
17. Брячихин А.М. Россия – Город – Власть: (Москва: факты, поиск, проблемы, становление). – М.: СП АОЗТ «Контакт РЛ», 1995. – 280с., ил.
18. Васильев П. К 80-летию НЭПа и Госплана // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – №4. – С. 117–121.

19. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – Обнинск, 1995. – 216 с.
20. Ветров Г.Ю. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2001. – 68 с.
21. Ветров Г.Ю. Условия, проблемы и перспективы экономического развития российских городов на современном этапе / Проблемы городов переходных экономик. Региональное приложение 1 // Эра городов. Журнал о проблемах развития городов мира. – Зима 1998. Выпуск 5, 3. Вкладка, с. 1–2.
22. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством: Учебное пособие. – М.: Дело, 1998. – 128 с.
23. Глазьев С.Ю. Состоится ли в 1999-м переход к политике роста? // Российский экономический журнал. – 1999. – № 1. – С. 22–39; № 2. – С. 14–32.
24. Горшенина Е.В. Система основных социально-экономических индикаторов уровня жизни в регионе // Вопросы статистики. – 1999. – № 4. – С. 47–55.
25. Государство в меняющемся мире // Вопросы экономики. – 1997. – № 7. – С. 4–34.
26. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. – М.: Институт экономики РАН, 1997. – 277 с.
27. Грузинов А.С., Рюмин В.П. Город, управление, проблемы. – Л.: Наука, 1977. – 139 с.
28. Город Вологда в цифрах: Статистический сборник. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, август 2000. – 35 с.
29. Города Вологодской области: Статистический сборник. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, октябрь 1999. – 224 с.
30. Город Череповец в цифрах: Статистический сборник. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, август 2000. – 35 с.
31. Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения), утвержденная Указом Президента РФ № 608 от 29 апреля 1996 г.
32. Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник для вузов. – М.: ОАО «НПО Экономика», 2000. – 735 с.
33. Государственное регулирование рыночной экономики: Учебное пособие. – М.: Дело, 2001. – 280 с.
34. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды в РФ в 1995 г.». – М.: Центр международных проектов, 1996. – 458 с.
35. Давыдова Н.С. Формирование адаптивной системы управления развития муниципального образования: Автореф. дис. докт. экон. наук. – Ижевск, 2000. – 25 с.
36. Дзарасов С.С. Российский путь: либерализм или социал-демократизм. – М.: РГГУ, 1994. – 335 с.
37. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2000 год / Под общей ред. проф. С.Н. Бобылева. – М.: Права человека, 2001. – 196 с.
38. Дорогов Н. Обоснование выбора экономической стратегии региона // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 1. – С. 80–85.
39. Дороговцев А.П., Маклахов А.В., Бурова Е.А. Региональные продовольственные рынки Европейского Севера. – Вологда: ВоГТУ, 2001. – 152 с.

40. Дороговцев А.П., Щепелин В.П. Антимонопольное регулирование агропромышленного комплекса. – Вологда: ВоГТУ, 2000. – 140 с.
41. Дудинска Э., Мизла М. Управленческие информационные системы // Проблемы теории и практики управления. – 1996. – №2. – С. 114–120.
42. Дудкин В.Е. Индикативное планирование как система координационного взаимодействия государственных и негосударственных субъектов регулирования рыночной экономики (теоретико-методологические аспекты): Дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук. – М., 1998. – 243 с.
43. Евграшин А. Из практики французского индикативного планирования // Российский экономический журнал. –1997. – № 2. – С. 84–87.
44. Жеребин В.М., Ермаков Н.А. Уровень жизни населения – как он понимается сегодня // Вопросы статистики. – 2000. – № 8. – С. 3–11.
45. Жихаревич Б.С. Основы стратегического планирования экономического развития городов // Евроград. – 1996. – № 7. – С. 31–37.
46. Жихаревич Б.С. Лебедева, Н.А. Стратегическое планирование на муниципальном уровне (принципы использования в современных российских условиях) // Гуманитарные науки. – 1997. – № 2'97 (8). – С. 40–47.
47. Збрицкий А.А. Программно-целевое управление социально-экономическим комплексом: Автореф. дис. докт. экон. наук. – СПб., 1999. – 35 с.
48. Иванов С.А. Социальное партнерство как инструмент разработки и реализации стратегии развития региона // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития (IV региональная научно-практическая конференция, 19–20 июня 2002, г. Санкт-Петербург): Тезисы докладов. – СПб, 2002, – с. 107–111.
49. Игнатов В.Г., Батулин Л.А., Бутов В.И., Уварова Г.Г., Ходарев С.В., Элланский Ю.Г. Экономика социальной сферы: Уч. пособие. – Ростов н/Д: Изд. центр «МарТ», 2001. – 406 с.
50. Ильин В.А. Важнейшие звенья регионального развития // Материалы Третьей Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект» (Вологда, 17–20 января 2001 г.). – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2001. – С. 12–19.
51. Ильин В.А. Малое предпринимательство в Вологодской области. – СПб.: ИСЭП РАН, 1998. – 39 с.
52. Ильин В.А. Модернизация промышленного сектора региона: Монография. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1998. – 180 с.
53. Ильин В.А. Потребительские настроения как индикатор социально-экономических перемен. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1999. – 40 с.
54. Ильин В.А. Теория и практика социально-экономических преобразований в России: региональный аспект. – СПб.: ИСЭП РАН, 1998. – 82 с.
55. Ильин В.А., Пашко А.А., Сычев М.А. Вологодская область: движение к рынку. – Вологда: ВНКЦ РАН, 1995. – 132 с.
56. Индикативное планирование: теория и пути совершенствования: Монография / Колл. авторов. – СПб.: Знание, 2000. – 96 с.

57. Итоги выполнения программы социально-экономического развития города Вологды за 2000 г. / Отдел экономики, промышленности и муниципальных программ администрации г. Вологды. – Вологда: Администрация г. Вологды, 2001. – 53 с.
58. Итоги выполнения программы социально-экономического развития города Вологды на 2001–2004 годы. – Вологда: Администрация г. Вологды, 2002. – 103 с.
59. Кайсарова В.П. Программирование социально-экономического развития города в условиях перехода к местному самоуправлению: Автореф. дис. канд. экон. наук. – СПб., 1994. – 16 с.
60. Качество населения / Отв. ред. ак. Н.М. Римашевская, к.э.н. В.Г. Колнина. – М.: Институт социально-экономических проблем народонаселения, 1993. – 185 с.
61. Кислицина Л. Об основных подходах в территориальном планировании // Экономист. –1992.– № 5. – С. 56–72.
62. Когут А.Е., Рохчин В.С. Информационные основы регионального социально-экономического мониторинга. – СПб.: ИСЭП РАН, 1995. – 143 с.
63. Кожин В.А. Механизмы реализации стратегии города // Евроград. –2001. –№ 14. – С. 8–13.
64. Козбаненко В. Формы и методы государственного управления // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 2. – С. 46–48.
65. Койчуманов Т. Индикативный план и прогноз социально-экономического развития // Общество и экономика. – 1999. – № 7–8.– С. 57–67.
66. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России. – М.: Известия, 1993. – 127 с.
67. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Утверждена Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440.
68. Костылева Е.А. Городской маркетинг: методические подход // Евроград. – 2001. – № 14. – С. 37–40.
69. Корняков В. Государственно-корпоративное направление развития экономики // Экономист. – 2000. – № 5. – С. 74–77.
70. 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>.
71. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья 9. Городская Россия – проблемное воплощение реформ // Российский экономический журнал. –2002. – № 1. – С. 8–30.
72. Львов Д.С. Развитие экономики России и задачи экономической науки / Отделение экономики РАН. – М.: Экономика, 1999. – 79 с.
73. Львов Д.С. Экономика развития. – М.: Экзамен, 2002. – 512 с.
74. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М: Издательство «Дело», 1998. – 800 с.
75. Местное самоуправление в современной России: Основы муниципальной экономики / Под общ. ред. М.Б. Горного. – М.: Весь Мир, 2000. – 240 с.

76. Местные власти и рыночная экономика. Уроки западноевропейского опыта / Под общ. ред. д.э.н. Б.М. Гринчеля. – СПб.: Институт Евроград, 1996. – 296 с.
77. Мильнер Б.З. Реформы управления и управление реформами: В 2-х кн. – М.: Институт экономики РАН, 1994.
78. Мониторинг перемен: основные тенденции // Экономические и социальные перемены в регионе. Мониторинг общественного мнения: Информационный бюллетень. – Вып. 17. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – С.3–7.
79. Мониторинг развития муниципальных образований / Ускова Т.В., Зуев А.Н., Смирнов А.А.; Под научн. рук. д.э.н., профессора В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 126 с.
80. Муниципальные ГИС: обеспечение решения экологических проблем / В.С. Поливанов, М.М. Поляков, Т.А. Воробьева и др. – 2-е изд-е, доп. и перераб. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2001. – 162 с.
81. Муниципальные образования Вологодской области в 1999–2000 годах: Официальное статистическое издание. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, сентябрь 2001 г. – 411 с.
82. Муниципальные образования Вологодской области в 1995–2001 годах: Официальный статистический сборник. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, 2001 г. – 414 с.
83. Население и кризисы: последствия депопуляции, старения населения в России и варианты выхода из демографического кризиса. Вып. 6 / Под ред. Б.С. Хорева и Л.В. Иванковой. – М: МАКС Пресс, 2000. – 108 с.
84. Николаев М., Махотаева М. Обобщение опыта планирования социально-экономического развития в субъектах РФ // Вопросы статистики. – 2002. – № 5. – С. 126–136.
85. Новая парадигма развития России (Комплексные исследования проблем устойчивого развития) / Под ред. В.А. Коптюга, В.М. Матросова, В.К. Левашова. – Второе издание. – М.: Издательство «Academia», 2000. – 460 с.
86. О положении в экономике и социальной сфере Вологодской области в 2000 г.: Доклад / Вологодский областной комитет статистики. – Вологда, 2001. – 222 с.
87. Овсиевич Б.Л., Боголюбов И.Н., Воронцова И.П. Формирование программ социально-экономического развития // Экономико-математические исследования: математические модели и информационные технологии. – СПб.: Наука, 2000. – 343 с.
88. Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370.
89. Основы местного самоуправления в городах России / Под ред. А.Е. Когута. – СПб.: ИСЭП РАН, 1995. – 258 с.
90. Особенности стратегического планирования развития городов в постсоветских странах: Сборник статей. – СПб: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2000. – 123 с.
91. Панкрухин А.П. Муниципальное управление: маркетинг территорий // <http://www.koism.rags.ru/publ/download.php>.

92. Пахолков Н.А., Носок С.П. Организация управления строительным комплексом региона (на материалах Вологодской области). – Вологда: ВоГТУ, 2002. – 213 с.
93. Пахолков Н.А., Сычев М.Ф. Инвестиции в экономике региона: Учебное пособие. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 44 с.
94. Песоцкая Е.В. Моделирование социально-экономического развития малых и средних городов России. Автореф. дис. докт. экон. наук. – СПб., 1994. – 39 с.
95. Петров Ю. «Тринадцатая пятилетка» российской экономики (о ее итогах и о необходимости смены экономической политики) // Российский экономический журнал. – 1995. – № 8. – С. 3–19.
96. Позгалев В. Судьба у каждого своя, ответственность за Россию общая // Федерализм. – 1997. – Специальный выпуск. – С. 17–40.
97. Попов Г.Х. Проблемы теории управления. – М.: Экономика, 1974. – 317 с.
98. Попов Г.Х. Эффективное управление. – 2-е изд-е, перераб и доп. – М.: Экономика, 1985. – 336 с.
99. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). Стенограмма выступления. – М: ФГУП Издательство «Известия», 2002. – 48 с.
100. Приоритеты социально-экономического развития регионов: вопросы теории, методологии, практики / Под ред. чл.-корр. РАН А.И. Татаркина. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2000. – 503 с.
101. Прогнозирование и планирование: Учебное пособие / Е.А. Черныш, Н.П. Молчанова, А.А. Новикова, Т.А. Салтанова. – М.: Издательство ПРИОР, 1999. –176 с.
102. Программа социально-экономического развития города Вологды на 2001–2004 годы / Отдел экономики, промышленности и муниципальных программ администрации г. Вологды. – Вологда: Администрация г. Вологды, 2000. – 78 с.
103. Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Рук. авт. колл. Д.С. Львов. – М.: Экономика, 1999. – 793 с.
104. Пчелинцев О.С. Проблемы социально-экономического обоснования региональной политики // Проблемы прогнозирования. – 2002. – № 1. – С. 3–16.
105. Развитие местного самоуправления в России (Научный доклад) / Науч. рук. д.э.н., профессор А.Е. Когут. – СПб.: ИСЭП РАН, 1996. – 92 с.
106. Развитие жилищного строительства и ЖКХ: Отчет о НИР ВТК ОЭ РАН. – М.: Отделение экономики РАН, 1999. – 339 с.
107. Развитие предпринимательства в системе местного самоуправления: Учебное пособие. – М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 2000. – 608 с.
108. Ревенков А. Планирование в системе государственного регулирования экономики // Экономист. – 2001. – № 8. – С. 17–21.
109. Регионы России: Стат. сб. в 2-х т. / Госкомстат России. – М., 2001.
110. Рекомендации по разработке комплексной программы маркетинга города и привлечения инвестиций / Под ред. д.э.н. Б.М. Гринчеля. – СПб.: Институт Евроград, 1996. – 158 с.

111. Регион: ресурсы местного развития: Спецкурс. – Вып. восьмой / Под науч. ред. Ю.П. Алексеева, Б.Е. Шпилева. – М.: Изд-во БСТ, 1999. – 220 с.
112. Римашевская Н.М. Качественный потенциал населения России: взгляд в XXI век // Проблемы прогнозирования. – 2001. – № 3. – С. 34–48.
113. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Российский экономический журнал. – 1997. – № 4. – С. 3–15.
114. Российский статистический ежегодник. 2001: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2001. – 679 с.
115. Рохчин В.Е., Жилкин С.Ф. Стратегический выбор города: научный подход. – СПб.: ИСЭП РАН, 1998. – 91 с.
116. Рынок платных и бытовых услуг населению: Статистический сборник. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, 2001. – 39 с.
117. Сигов И.И., Межевич М.Н., Иванов Е.А. и др. Управление развитием крупных городов / Под ред. И.И. Сигова. – Л.: Наука. Ленингр. отделение. – 1985. – 223 с.
118. Сичакова Э. Информационная открытость государственных органов как фактор влияния на экономический рост // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 3. – С. 55–59.
119. Скрябин В.П. Плановое регулирование социально-экономического развития малых и средних городов Российской Федерации в системе местного самоуправления: Дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук. – СПб., 1998. – 165 с.
120. Советов П.М. Аграрная реформа на Европейском Севере России: проблемы переходной экономики. – Апатиты: КНЦ РАН, 1998. – 195 с.
121. Современный философский словарь / Под общ. ред. В.Е. Кемерова. – М.; Бишкек; Екатеринбург: Одиссей, 1996. – 608 с.
122. Социально ориентированное местное управление: Опыт городов Германии для России / Под ред. д.э.н. Гринчеля Б.М., к.э.н. Костылевой Н.Е. – СПб.: Наука, 1999. – 388 с.
123. Социально-экономический потенциал региона: проблемы оценки, использования и управления / Под ред. чл.-корр. РАН А.И. Татаркина. – Екатеринбург: УрО РАН, 1997. – 380 с.
124. Специальный выпуск журнала «Городское управление»
[//http://rels.obninsk.com/RELS/Limited/Nsub/Me](http://rels.obninsk.com/RELS/Limited/Nsub/Me).
125. Спиридонов Ю.А. Управление социально-экономическим развитием региона. – М.: Наука, 2001. – 352 с.
126. Стратегическое планирование / Под ред. Э.А. Уткина. – М.: ЭКМОС, 1999. – 440 с.
127. Стратегическое планирование в российских муниципалитетах. Муниципальное управление. – Вып. 5. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000. – 164 с.
128. Стратегия социально-экономического развития регионов: Тезисы докладов Всероссийской научно-практической конференции (Уфа, 4–5 июня 2001 г.). – Уфа: Гилем, 2001. – 456 с.

129. Стратегия управления муниципальными образованиями / Коллектив авторов под науч. рук. д.э.н. В.А. Ильина, А.С. Якуничева. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 115 с.
130. Татаркин А.И., Романова О.А., Данилов Н.И., Перевалов Ю.В., Чененова Р.И., Ченчевич С.Г. Социально-экономические проблемы формирования рыночных отношений в крупном промышленном городе. – Екатеринбург: Наука, 1997. – 208 с.
131. 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.
132. Указ Президента Российской Федерация от 29 апреля 1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерация (Основных положениях)».
133. Шумейко В. Государство и экономика в контексте реформационного процесса // Российский экономический журнал. – 1995. – № 10. – С. 3–12.
134. Федеральный Закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».
135. Федеральный Закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
136. Федеральный Закон от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».
137. Федеральный Закон от 7 мая 1998 года № 73-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации».
138. Филлипов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учебник. – М.: Дело, 2000. – 264 с.
139. Цзиньвэнь Ли. Роль государственного регулирования в экономике Китая // Вопросы экономики. – 1997. – № 7. – С. 156–159.
140. Эльянов А. Место и роль государства в экономическом развитии. Опыт развивающихся стран и России // Общество и экономика. – 1999. – № 12. – С. 148–174.
141. Экономические стратегии активных городов. – СПб: Наука, 2002. – 499 с.
142. Эффективность государственного управления: Перевод с англ. / Под общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М: Издательство АО «Консалт-банкир», 1998. – 847 с.
143. Якуничев А.С. Проблемы социально-экономического развития города и пути их решения // Материалы Третьей Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект» (Вологда, 17–20 января 2001 г.). – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2001. – С. 73–75.

Бюджет города Вологды

	I кв. 2003 г.		2000 г.		2001 г.			2002 г.		
	тыс. руб.	темп роста, %	Структура, %	тыс. руб.	Структура, %	тыс. руб.	темп роста, %	Структура, %	тыс. руб.	темп роста, %
Всего доходов	386812	117	100	1175538	100	1555236	132	100	1788986	115
<i>Выполнение плана по доходам, %</i>	<i>22</i>			<i>122</i>		<i>103</i>			<i>131</i>	
Налоговые доходы	291976	101	87	1028198	89	1386038	135	78	1388528	100
Налог на доходы физических лиц	174790	132	30	353422	36	554479	157	41	740496	134
Налог на имущество	23020	179	5	56188	10	152106	271	10	186961	123
Налог на прибыль	34226	48	13	155942	25	391225	251	9	163380	42
Акцизы на алкогольную продукцию	39378	102	10	120646	7	116032	96	8	140335	121
Неналоговые доходы	32682	184	4	43681	3	46228	106	5	94940	205
Доходы бюджета на душу населения				3827		5096			5898	
Всего расходов	395140	112	100	1122901	100	1544304	138	100	1798991	116
<i>Выполнение плана по расходам, %</i>	<i>21</i>			<i>106</i>		<i>115</i>			<i>120</i>	
Жилищно-коммунальное хозяйство и транспорт	129426	93	43	484012	41	626262	129	35	637743	102
Образование	130872	119	26	288503	24	373150	129	28	496743	133
Культура и искусство	6060	104	2	18712	2	25198	135	2	37861	150
Здравоохранение	60430	121	14	159667	13	205681	129	14	256984	125
Социальное обеспечение	3397	117	1	12375	1	10462	85	1	14165	135
Физкультура и спорт	2784	130	1	7580	1	10798	142	1	13561	126
Расходы городского бюджета на душу населения				3655		5060			5931	
Дефицит бюджета	253672	121				170611			100942	59

Итоги анализа социально-экономического положения г. Вологды

Преимущества	Недостатки
Географическое положение, транспортная инфраструктура	
<p>Выгодное географическое положение Доступ на рынки Москвы, Петербурга, соседних регионов и районов Вологодской области Областной центр огромного региона:</p> <ul style="list-style-type: none"> • расположение областных структур власти и территориальных представительств федеральной власти • сохранение структур территориального управления действовавшей ранее системы централизованного управления и распределения ресурсов • наличие мест хранения грузов • центр по проведению ярмарок, выставок, фестивалей, конференций • центр подготовки квалифицированных кадров • центр медицинского обслуживания <p>Мощный транспортный узел, пересечение железных и автомобильных дорог Близость к Волго-Балтийскому водному пути Хорошее сообщение с соседними регионами Транспортный узел для районов области (особенно северных и северо-восточных) Важный транзитный пункт на пути из центра России на северо-восток страны</p>	<p>Отсутствие объездных автодорог Загрязнение воздуха выхлопными газами Прохождение железнодорожных путей по территории города, пересечение их с автодорогами</p>
Демография, уровень доходов населения	
<p>Высокий уровень численности специалистов с высшим образованием Высокий уровень численности квалифицированных специалистов в области машиностроения Уровень заработной платы выше среднеобластного и среднего по России</p>	<p>Наличие безработицы Низкий размер заработной платы и пенсий Низкое соотношение заработной платы с величиной прожиточного минимума Высокий процент населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума Рост дифференциации населения по доходам Большой процент среди безработных женщин и молодежи Рост напряженности на рынке труда</p>

Пространственная инфраструктура	
Наличие участков, пригодных для инвестиций в центре и на окраинах Большие территориальные ресурсы в муниципальной собственности	Отдаленность п. Молочное от г. Вологды Слабо развит рынок недвижимости Мало хороших гостиниц
Жилищная сфера и инженерная инфраструктура	
Значительные резервы стройиндустрии	Снижение инвестиций в основной капитал Низкие доходы населения Отсутствие возможности получения кредитов на строительство и покупку жилья Снижение объемов строительных работ Плохое состояние большей части жилья Снижение объемов отпуска воды и тепловой энергии на нужды населения Низкое качество воды Высокая аварийность на муниципальных инженерных коммуникациях Плохое состояние улиц и тротуаров Большая доля затрат городского бюджета на услуги ЖКХ Низкий уровень капитальных вложений в ЖКХ
Экономика	
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

Социальная инфраструктура	
<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, велико-лепные монастыри)</p> <p>Территориальная близость 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>
Общественно-политическая ситуация, безопасность	
<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>
Экология	
<p>Благополучная экологическая обстановка</p>	<p>Увеличение сброса сточных вод</p> <p>Увеличение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух</p>

Основные показатели развития учреждений социальной сферы

Города	1991 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
<i>Численность врачей, человек</i>								
Вологда	1835	1660	2047	1844	1902	2001	2055	1989
Череповец	1121	1179	1208	1418	1254	1242	1227	1247
<i>Численность населения на одного врача, человек</i>								
Вологда	164	186	151	169	164	156	151	155
Череповец	282	272	266	227	258	261	264	260
<i>Численность среднего мед. персонала, человек</i>								
Вологда	4506	4288	5668	5396	4990	5479	5438	5260
Череповец	3704	3844	3786	3811	3472	3876	3854	3927
<i>Численность населения на одного работника среднего мед. персонала, человек</i>								
Вологда	67	72	55	58	63	57	57	59
Череповец	85	83	85	85	93	84	84	83
<i>Число больничных учреждений, единиц</i>								
Вологда	16	18	20	21	16	18	17	17
Череповец	11	11	11	11	11	12	11	12
<i>Число больничных коек, единиц</i>								
Вологда	6229	6609	6543	6397	6230	5793	5793	5928
Череповец	4245	3961	4056	3951	3951	3684	3724	3724
<i>Численность населения на одну больничную койку</i>								
Вологда	48	47	47	49	50	54	54	52
Череповец	74	81	79	82	82	88	87	87
<i>Число дневных общеобразовательных школ</i>								
Вологда	39	52	53	53	53	52	52	51
Череповец	38	45	45	46	47	46	47	47
<i>Численность учащихся дневных общеобразовательных школ, тысяч человек</i>								
Вологда	39,2	42,5	42,9	43,1	42,9	41,8	40,1	38,4
Череповец	41,6	45,7	46,1	46,1	45,7	44,5	42,4	40,2
<i>Обеспеченность детей местами в детских дошкольных учреждениях, в %</i>								
Вологда	120,4	89	89,5	91,1	89,6	74,9	75,1	76,9
Череповец	113,6	87,4	86,4	81,7	80,8	80,4	82,2	80,8

Потребительский рынок городов СЗФО

	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	рейтинг
<i>Оборот розничной торговли на душу населения, руб. (до 1998 г. — тыс. руб.)</i>							
Петрозаводск					15736	17527	6
Сыктывкар			8930	13144	18354	23688	2
Архангельск					12393	17914	5
Вологда					10853	14252	8
Калининград					16196	22956	3
Мурманск	5589	8196	9739	13225	23763	32016	1
Новгород					18345	17953	4
Псков					9614	14289	7
<i>Объем платных услуг на душу населения, руб. (до 1998 г. — тыс. руб.)</i>							
Петрозаводск	735,8	1900	2292	2395	3289	3675	7
Сыктывкар	1228	2162	2729	2945	3829	5029	5
Архангельск	1389,1	1905,8	2259,3	2628,3	3914,9	5275,2	2
Вологда	667,5	1021,9	1422,7	1367,8	1906,2	2410,0	8
Калининград	638,8	634,1	1598	2030	3698	5106	3
Мурманск	1796	3505	4625	5008	5794	6587	1
Новгород	854,5	1560,2	2157,1	2105,9	3495,2	5057,1	4
Псков	1266	1570	2068	1989	2850	3791	6
<i>Объем бытовых услуг на душу населения, руб. (до 1998 г. — тыс. руб.)</i>							
Петрозаводск	252,1	376,5	437,7	441,0	486,0	276,6	7
Сыктывкар	194,9	237,8	283,0	323,0	411,0	613,0	3
Архангельск	121,8	190,7	215,3	256,9	275,4	423,0	6
Вологда	87,3	104,8	137,1	113,1	173,9	199,2	8
Калининград	76,1	101,4	112,5	206,0	409,9	547,0	5
Мурманск	279,1	488,2	674,5	760,7	770,5	995,5	1
Новгород	164,3	286,1	313,7	285,0	554,6	636,1	2
Псков	424	592,8	651,2	551	527	601	4

Мощность инженерных сетей

Города	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
<i>Отпуск воды потребителям, тыс. куб. м</i>											
Вологда	37330	35536	39201	33994	30866	29891	28178	26637	26191	26450	26102
Череповец	48120	47199	48004	46760	45952	43473	42378	51565	51816	53471	54428
<i>Пропуск сточных вод канализацией, тыс. куб. м</i>											
Вологда	41978	38726	42104	37056	33713	31178	29799	28802	28004	28151	42432
Череповец	48512	47494	47551	47584	47310	46453	45972	55277	65917	67336	63723
<i>Отпуск тепловой энергии, тыс. Гкал.</i>											
Вологда	-	-	-	-	3029,2	3111,1	3491	3735,4	3595,1	3362,2	3589,4
Череповец	-	-	-	-	4613,2	4511,2	4930,2	4767	4830,7	4828,3	2728,2

Развитие сферы здравоохранения в городах СЗФО

Город	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	рейтинг
<i>Численность врачей на 10 000 населения, человек</i>							
Петрозаводск	78	80	82	84	83	81	2
Сыктывкар	68	68	71	73	74	75	3
Архангельск	89,9	95,4	97,7	98,4	98,1	99,6	1
Вологда	54,2	67	59,6	61	65	67	4
Калининград	49	50	50	52	52	55	8
Мурманск	60,7	61,0	61,4	60,7	62,4	62,7	7
Новгород	60,1	62,1	61,9	59,1	63,0	64,6	5
Псков	59,4	59,5	60,7	62,6	63,5	64,2	6
<i>Численность среднего мед. персонала на 10 000 населения, человек</i>							
Петрозаводск	150	164	166	165	163	151	5
Сыктывкар	170	173	178	185	190	186	1
Архангельск	169,8	174,6	177,4	175,9	175,2	173,4	3
Вологда	140,	184,0	174,5	161	178	177	2
Калининград	121	122	118	122	120	124	8
Мурманск	142,1	141,3	140,8	138,8	141,3	132,3	7
Новгород	140,0	151,1	151,8	140,6	153,2	151,8	4
Псков	140,1	140,4	140,4	143,5	145,6	139,0	6
<i>Число больничных коек на 10 000 населения</i>							
Петрозаводск	150	164	166	165	163	151	5
Сыктывкар	196	176	181	184	187	183	2
Архангельск	200,7	185,8	187,0	182,6	184,4	182,8	3
Вологда	218,0	212,8	206,8	200,0	189,0	194,0	1
Калининград	155	153	148	150	144	146	6
Мурманск	119,4	117,5	113,3	113,5	115,6	120,4	8
Новгород	177,1	177,4	177,0	178,2	179,8	177,8	4
Псков	152,6	148,3	145,2	145,4	142,5	145,1	7
<i>Мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений на 10 000 населения, посещений в смену</i>							
Петрозаводск	257	205	254	258	252	241	7
Сыктывкар	373	401	406	415	395	435	1
Архангельск	405,1	398,9	401,4	412,7	416,3	419,3	2
Вологда	253,0	252,9	251,5	253,0	289,0	286,0	5
Калининград	232	244	246	261	262	266	6
Мурманск	215,7	216,5	221,4	20,3	228,7	234,9	8
Новгород	287,5	276,7	268,7	295,5	293,5	296,8	3
Псков	176,5	253,3	264,1	256,1	267,0	292,1	4

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

Основные направления концепции	Основные пути реализации стратегических направлений
<p>Развитие взаимодействия с районами области</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>Развитие межрегионального взаимодействия</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>

<p>Развитие промышленного потенциала города</p>	<p>Поддержка промышленности:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 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. <p>Совершенствование отраслевой структуры промышленного производства:</p> <ul style="list-style-type: none"> — повышение удельного веса наукоемкой, высокотехнологичной и экспортопригодной 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. <p>Расширение рынка услуг и производства потребительских товаров, в первую очередь продовольственного назначения</p> <p>Поддержка малого бизнеса</p>
<p>Развитие туризма</p>	<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>

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

Структура плана социально-экономического развития г. Вологды

I. Общие положения

<i>Наименование документа</i>	План социально-экономического развития г. Вологды на 2002 год и на период до 2005 г.
<i>Основные принципы</i>	Социальная ориентация развития народнохозяйственного комплекса города и т. д.
<i>Основные направления социально-экономического развития г. Вологды на перспективу.</i>	Соответствуют основным направлениям концепции социально-экономического развития города
<i>Перечень подпрограмм</i>	Программа «Наименование» и т. д.
<i>Координатор</i>	Отдел экономики, промышленности и муниципальных программ
<i>Исполнители</i>	Перечень подразделений администрации города, ответственных за разработку разделов плана
<i>Источники финансирования</i>	Городской бюджет, привлеченные средства
<i>Система организации контроля за выполнением плана</i>	Ежемесячный оперативный контроль на совещаниях у заместителей главы города Совещание у главы города по итогам оперативного контроля
<i>Ожидаемые конечные результаты</i>	Планируемые значения некоторых основных показателей

II. Сводный раздел

Основная цель социально-экономического развития города

Повышение качества жизни населения города и увеличение его вклада в развитие всего общества.

Основные составляющие цели

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.

3. Предоставление личности больших возможностей выбора в экономической и социальной сферах.

Основные задачи развития г. Вологды

1. В экономике

2. В социальной сфере

3. В экологии

Приоритетное направление

Переход на модель устойчивого развития, предполагающую:

- достижение социальной и экономической стабильности и т.д.

Динамика интегральных показателей

Основные показатели	2000 г. факт	2001 г. прогноз	2002 г. план	2003 г. план	2004 г. план	2005 г. план
Показатель 1						
Показатель 2						

**III. Содержание плана социально-экономического развития
г. Вологды**

<i>Раздел I</i>	Наименование раздела плана
<i>Основные задачи</i>	Задача 1
	Задача 2
<i>Подразделение, ответственное за реализацию направления</i>	Наименование подразделения администрации
<i>Выделено средств</i>	999 999 тысяч рублей

Пояснительная записка
(текст пояснительной записки)

Динамика показателей достижений по N-разделу (показатели II уровня)

Основные Показатели	2000 г. факт	2001 г. прогноз	2002 г. план	2003 г. план	2004 г. план	2005 г. план
Показатель 1						
Показатель 2						

Примечание. Далее — перечень основных мероприятий по данному разделу (подразделу) по установленной форме. Пример заполнения формы — на следующей странице.

**IV. Распределение бюджетных средств на основные мероприятия плана
социально-экономического развития города**

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

Основные мероприятия раздела (подраздела) (пример)

№ п/п	Содержание мероприятия	Этапы работ	Срок исполнения	Подразделение-исполнитель	Достижимый показатель			Общие затраты, тыс. руб.		
					Наименование	Ед. изм.	Величина	Из бюджета	Привлеч. ср-ва	Всего
1	Издательская деятельность	Издание книги «Почетные граждане г. Вологды»	I полугодие 2001 г.	Отдел культуры	Кол-во экз.	Шт.	500	100,0		100,0
		Издание I тома альманаха «Вологда»	2002 г.	Отдел культуры	Кол-во экз.	Шт.	300	60,0		60,0
		Издание II тома альманаха «Вологда»	2003 г.	Отдел культуры	Кол-во экз.	Шт.	300	60,0		60,0
		Издание III тома альманаха «Вологда»	2004 г.	Отдел культуры	Кол-во экз.	Шт.	300	60,0		60,0
2	Организация досуга населения	Проведение театрализованного праздника «Прощай, масленица!»	Март 2001 г.	Отдел культуры	Кол-во мероприятий	Ед.	1	60,0	20,0	80,
		Проведение мероприятий, посвященных Дню Победы в ВОВ	Май 2001 г.	Отдел культуры	Кол-во мероприятий	Ед.	1	100,0	50,0	150,0
		Проведение театрализованного праздника «День города»	Июнь 2001 г.	Отдел культуры	Кол-во мероприятий	Ед.	1	150,0	30,0	180,0
		Проведение мероприятий, посвященных встрече Нового года	Декабрь 2001 г.	Отдел культуры	Кол-во мероприятий	Ед.	1	120,0	30,0	150,0
		Проведение культурно-массовых мероприятий	2002 г.	Отдел культуры	Кол-во меропр.	Ед.	5	500,0	100,0	600,0
		Проведение культурно-массовых мероприятий	2003 г.	Отдел культуры	Кол-во меропр.	Ед.	5	500,0	100,0	600,0
		Проведение культурно-массовых мероприятий	2004 г.	Отдел культуры	Кол-во меропр.	Ед.	6	550,0	100,0	650,0

Руководитель подразделения

/Ф.И.О./

Согласовано
Заместитель главы города — руководитель раздела

/Ф.И.О./

**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
Розничная торговля и сфера услуг

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

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
Здоровье и продолжительность жизни населения	
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
Удовлетворенность условиями жизни (уровень жизни)	
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"> — всего, ед. — в % к состоящим на учете <p>Потребление воды, всего тыс. куб. м. в год</p> <ul style="list-style-type: none"> — в т. ч. на хозяйственно-питьевые нужды, тыс. куб. м в год <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 жителей 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"> в том числе: — в 1-4 классах — в 5-8 классах — в 9-11 классах <p>Количество учащихся в средних специальных и высших учебных заведениях, всего, тыс. чел.</p> <ul style="list-style-type: none"> в том числе: — в средних профтехучилищах — в средних специальных учебных заведениях — в высших учебных заведениях <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>
Состояние духовного здоровья (образ жизни)	
I	<p>Социальные аномалии:</p> <ul style="list-style-type: none"> — уровень преступности — самоубийства — наркомания — алкоголизм — брошенные дети <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"> — приютах — домах ребенка — домах-интернатах <p>Митинги и демонстрации:</p> <ul style="list-style-type: none"> — число, ед. — количество участников, ед. <p>Забастовки:</p> <ul style="list-style-type: none"> — число бастовавших предприятий, организаций, ед. — количество участников, чел. <p>Оценка населением уровня безопасности своей жизни</p>
Развитие экономики города	
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">— автобусами, млн. человек— троллейбусами, млн. человек. <p>Инвестиции в основной капитал:</p> <ul style="list-style-type: none">— всего млн. руб.,— на душу населения, руб.

**Справка о достижении показателей
плана социально-экономического развития г. Вологды за 2001 г.**

Наименование показателя	2000 г. факт	2001 г. параметры плана	2001 г. отчет
<i>Интегральные показатели социально-экономического развития города</i>			
Численность постоянного населения, тыс. чел.	307,2	306,4	305,0
Продолжительность жизни (муж/жен), лет	60/72	60/72	61/72
Уровень рождаемости (на 1000 чел.)	9,0	9,0	9,5
Уровень смертности (на 1000 чел.)	13,2	13,3	14,6
Соотношение среднемесячной заработной платы и величины прожиточного минимума трудоспособного населения, %	210,6	243,3	249,5
Средняя обеспеченность одного жителя общей площадью жилья, кв. м	19,4	19,7	19,8
Уровень безработицы, %	1,3	1,4	1,5
Раздел: Развитие социальной сферы			
<i>Подраздел: Образование</i>			
Численность учащихся, занимающихся во вторую/третью смену, % к общему числу учащихся	31,0	29,0	28,3
Количество мест в дошкольных учреждениях, на 1000 мест	15420 867/1000	15420 867/1000	15500 867/1000
Процент охвата детей дошкольными учреждениями, %	70,0	75,0	76,1
Наполняемость детских дошкольных учреждений, чел.	12801	12790	13008
Среднее число учащихся в классе, чел. в том числе:			
в 1-4 классах	22	22	23
в 5-8 классах	25	24	25
в 9-11 классах	27	27	27
Численность детей-сирот и оставшихся без попечения родителей, чел.	200	200	187
- в т.ч. численность детей, переданных на семейное воспитание, чел.	100	100	107
Численность детей в детских домах, чел.	285	230	240
Доля численности социально неблагополучных детей в общей численности детей, %	10/12 %	10/12 %	10/12 %
<i>Подраздел: Социальное обеспечение населения</i>			
Численность населения, нуждающегося в социальной поддержке (по категориям), чел.	50487	50450	50400
Оказание единовременной помощи населению, всего, тыс. руб.	1161,0	1500,0	1175,0
<i>Подраздел: Культура</i>			
Посещаемость (среднее число посещений библиотеки одним жителем за год), посещений в год	133,2	162,3	162,3
Число культурно-досуговых мероприятий, ед.	703	720	723
Посещаемость культурно-досуговых мероприятий, тыс. чел.	46	53	54

Количество учащихся детских музыкальных, художественных, хореографических школ, тыс. чел.	3	3	3
Число посещений музеев на 1000 населения	69,5	64,5	64,5
Число посещений театров на 1000 населения	478	400	400
<i>Подраздел: Физкультура и спорт</i>			
Численность занимающихся физкультурой и спортом, чел.	20544	20300	21077
Раздел: Экономика и промышленность			
Численность занятых в экономике, тыс. чел.	125,3	125,1	125,1
Среднемесячная начисленная заработная плата работников предприятий и организаций, руб.	2561	3560	3598
Среднедушевой прожиточный минимум в месяц, руб.	050,4	1261,0	1244,0
Объем промышленной продукции, млн. руб.	9828,9	11237,5	12569,6
Индексы физического объема производства промышленной продукции, % к предыдущему году	113,1	104,2	104,3
Производство потребительских товаров (в отпускных ценах), млн. руб.	1977,6	2496,0	2580,6
Удельный вес убыточных предприятий и организаций, % от общего числа предприятий и организаций	16,9	25,3	23,0
Прибыль, млн. руб.	1587,0	1909,0	1445,0
В % к предыдущему году	118,6	120,3	91,1
<i>Подраздел: Малый бизнес</i>			
Численность работающих на малых предприятиях, тыс. чел.	16,8	17,2	17,5
Объем произведенной по основному виду деятельности продукции (работ, услуг) малыми предприятиями по основным отраслям экономики, млн. руб.	1376,0	1573,2	1840,6
<i>Подраздел: Занятость населения</i>			
Общая численность безработных, тыс. чел.	2,0	2,2	2,3
Уровень общей и зарегистрированной безработицы, % от экономически активного населения	1,3	1,4	1,5
Численность незанятого населения, обратившегося в органы службы занятости, в расчете на одну вакансию, чел.	0,74	0,55	1,0
<i>Подраздел: Инвестиционная политика</i>			
Инвестиции в основной капитал, - всего млн. руб., - на душу населения, руб.	994,2 3236	1193,0 3894	1360,0 4449
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, %	104,9	106,0	105,0

Раздел: ЖКХ и транспорт			
<i>Подраздел: Ресурсосбережение</i>			
Размер средств, затраченных на выплату субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, тыс. руб.	313239,1	347844,0	381817,0
Потребление воды на душу населения, тыс. куб. м в год	101,1	102,2	102,2
В т. ч. на хозяйственно-питьевые нужды на душу населения, тыс. куб. м в год	74,8	75,6	75,6
Подача тепла в тепловые сети от котельных и ТЭЦ, млн. Ккал.	2,27	2,34	2,26
<i>Подраздел: Сети, инфраструктура, благоустройство</i>			
Благоустройство жилого фонда (% ко всей жилой площади); удельный вес всей жилой площади, оборудованной:			
- водопроводом	97,4	98,2	97,8
- канализацией	97,1	97,5	97,5
- центральным отоплением	96,2	97,1	97,1
- горячим водоснабжением	93,3	93,5	94,3
- газоснабжением	91,4	91,7	91,9
- телефонами	51,3	59,0	60,0
- ваннами, душами	93,3	93,5	91,0
- напольными электрическими плитами	2,3	2,3	2,6
<i>Подраздел: Транспорт</i>			
Число перевезенных за год пассажиров:			
- автобусами, млн. человек	74,84	79,87	94,0
- троллейбусами, млн. человек	29,36	31,62	33,0
Раздел: Капитальное строительство			
Объем подрядных работ, выполненных строительными организациями (в фактически действовавших ценах), млн. руб.	862,0	1086,1	1085,4
Ввод в действие основных фондов, млн. руб.	448,1	537,7	618,4
<i>Подраздел: Жилищное строительство</i>			
Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м общей площади	72,4	90,0	91,9
Средняя стоимость 1 кв. м общей площади	4106	4500	4759
Удельный вес жилых домов, построенных индивидуальными застройщиками, в общем вводе жилья, %	7,3	5,6	4,2
<i>Подраздел: Социальные объекты</i>			
Ввод в действие объектов социально-бытового назначения			
<i>Образование</i>			
Реконструкция и восстановление школы № 1 Блок «А»/»Б», Блок «В»	475 уч.мест	-	-

<i>Здравоохранение</i>			
Переход-вставка в горбольнице № 1 по Советскому проспекту		Отд. реанимации на 12 коек	Отд. реанимации на 12 коек
<i>Подраздел: Охрана окружающей среды</i>			
Объем сброса загрязненных сточных вод, тыс. куб. м в год	47387,4	48000,0	52600,0
Объем выбросов вредных веществ в атмосферу, тыс. т. в год	6,402	6,830	6,074
в том числе:			
твердых,	1,029	1,200	0,806
газообразных и жидких	5,373	5,630	5,268
<i>Розничная торговля и сфера услуг</i>			
Розничный товароборот, включая общественное питание (в фактически действовавших ценах) на душу населения, руб.	15120	16971	18732
Товароборот предприятий общественного питания (в фактически действовавших ценах), на душу населения, руб.	841	843	694
Общий товароборот непродовольственных товаров, на душу населения, тыс. руб.	5,3	5,7	6,9
Объем реализации бытовых услуг (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.	0,9	1,2	1,27
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.	4,8	3,3	6,5
<i>Управление муниципальной собственностью</i>			
Поступило средств от приватизации, тыс. рублей:	3352,5	6279,3	5687,8
- муниципальных предприятий	-	-	-
- нежилых помещений	1497,7	5876,0	4945,9
- жилых домов	-	83,3	346,4
- земельных участков	1854,8	320,0	395,5
Поступление средств от сдачи в аренду нежилых помещений, тыс. руб.	12992,2	15900,0	15843,9
Поступление средств от продажи права аренды нежилых помещений на конкурсной основе и аукционе	-	-	-
Поступление средств от сдачи в аренду технического оборудования ТДХ - 1В фирмы «Самсунг»	-	291,5	291,5
Прочие поступления от использования имущества (3 % от балансовой прибыли), тыс. руб.	711,6	650,0	563,0
<i>Развитие системы городского самоуправления</i>			
<i>Укрепление финансовой базы городского самоуправления</i>			
Доходная часть городского бюджета, млн. руб.	1079,9	1496,2	1555,2
Доля городского бюджета, расходуемого на дотации услуг ЖКХ, %	41,7	42,4	43,6

**Рекомендуемая форма определения
размера стимулирования подразделения администрации**

Утверждаю
Глава города

Ф.И.О.
“ ___ ” _____ 2002 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	Установ- ленный	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.
«___» _____ 2002 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								С учетом показателей подразделения
			1-й показатель		2-й показатель		3-й показатель		Всего		
			Базо- вый	Факт ическ	Базо- вый	Факт ическ	Базо- вый	Факт ическ	Базо- вый	Факт ическ	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.

**Показатели, рекомендуемые для включения
в муниципальный социально-экономический мониторинг**

Уровень	Наименование показателей
МОНИТОРИНГ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ	
Мониторинг здоровья	
<i>Состояние здоровья</i>	
I уровень	Продолжительность жизни (муж/жен), лет Уровень рождаемости (на 1000 человек), чел. Уровень смертности (на 1000 человек), чел.
II уровень	Заболеваемость населения <ul style="list-style-type: none"> - зарегистрировано заболеваний (всего) - зарегистрировано впервые - болезненность на 10 000 человек - заболеваемость на 10 000 человек Уровень младенческой смертности (в расчете на 1 000 родившихся), чел.
III уровень	Число родившихся, чел. Число умерших, чел. В том числе детей, умерших до 1 года, чел. Естественный прирост населения, всего, чел., <ul style="list-style-type: none"> - на 1000 населения, чел. Заболеваемость по видам заболеваний, всего, чел., <ul style="list-style-type: none"> - на 100 000 населения, чел. Профилактические осмотры населения, в процентах к числу подлежащих осмотрам
<i>Уровень медицинского обеспечения</i>	
II уровень	Число больничных коек на 10 000 населения, чел. Число амбулаторно-поликлинических учреждений на 10 000 населения, ед. Численность врачей на 10 000 населения, чел. Численность среднего медицинского персонала на 10 000 населения, чел.
III уровень	Обеспеченность населения медицинскими учреждениями: <ul style="list-style-type: none"> - число больничных учреждений, ед. - в них коек, ед. - число амбулаторно-поликлинических учреждений ед. - их мощность, посещаемость, чел. Обеспеченность населения медицинским персоналом: <ul style="list-style-type: none"> - численность врачей, чел.; - численность среднего медицинского персонала, чел.
<i>Состояние окружающей среды</i>	
II уровень	Объем сброса загрязненных сточных вод, тыс. куб. м в год Объем выбросов вредных веществ в атмосферу, тыс. т в год в т.ч. твердых, газообразных и жидких, тыс. т в год Объем инвестиций на охрану окружающей среды, тыс. руб. в т.ч. затраты города, тыс. руб.

III уровень	Санитарное состояние поверхностных водоемов: <ul style="list-style-type: none"> - удельный вес проб воды в местах водопользования населения, отвечающих санитарным требованиям, % Санитарное состояние воды в водопроводной сети: <ul style="list-style-type: none"> - удельный вес проб, не отвечающих санитарным требованиям по бактериологическим показателям, % Выполнение мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ, в % от запланированных мероприятий
<i>Качество питания</i>	
II уровень	Калорийность потребляемых продуктов, ккал на душу в сутки Потребление белков, грамм на душу в сутки, всего; <ul style="list-style-type: none"> - в т.ч. в продуктах животного происхождения
III уровень	Состав пищевых веществ в потребленных продуктах на члена домашнего хозяйства в среднем за месяц, грамм: <ul style="list-style-type: none"> - белки - жиры - углеводы Объем реализации основных продуктов питания, кг <ul style="list-style-type: none"> - в процентах к нормативу
<i>Жилищные условия</i>	
I уровень	Средняя обеспеченность одного жителя общей площадью, кв. м.
II уровень	Удельный вес жилой площади, оборудованной: <ul style="list-style-type: none"> - водопроводом - канализацией - центральным отоплением - горячим водоснабжением - газовыми плитами - ванными, душами - прочими видами благоустройства, %
III уровень	Число семей, проживающих в квартирах, не соответствующих правилам, нормам и требованиям, всего, ед. Число семей, проживающих в общежитиях, всего, ед.
<i>Доступность занятий физической культуры и проведения полноценного досуга</i>	
II уровень	Численность занимающихся физкультурой и спортом, чел. Посещаемость культурно-досуговых мероприятий, тыс. чел.
III уровень	Число культурно-досуговых мероприятий, ед.
Мониторинг уровня жизни	
<i>Доходы</i>	
I уровень	Соотношение среднемесячного дохода (заработной платы, пенсии и др. выплат) и величины прожиточного минимума, в раз Соотношение доходов 10 % наиболее и наименее обеспеченного населения, в раз
II уровень	Распределение населения по уровню среднемесячного дохода, % Реальные располагаемые доходы в % к соответствующему периоду предыдущего года

III уровень	<p>Денежные доходы – населения, руб.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - размер среднемесячной начисленной заработной платы - размер среднемесячной пенсии <p>Среднедушевой прожиточный минимум в месяц, руб.</p> <p>Оказание единовременной помощи населению, всего тыс. руб.,</p> <ul style="list-style-type: none"> - в т.ч. неработающим пенсионерам, тыс. руб. <p>Численность пенсионеров, получающих минимальную пенсию, чел.</p>
<i>Потребление</i>	
I уровень	Покупательная способность среднедушевых денежных доходов населения, в натуральном выражении
II уровень	<p>Индекс цен на основные продукты питания, %</p> <p>Стоимость набора из 25 продуктов питания, руб.</p> <p>Индекс объемов розничного товарооборота, включая общественное питание, на душу населения, в % к предыдущему году</p> <p>Индекс объемов товарооборота общественного питания на душу населения, в % к предыдущему году</p> <p>Индекс объемов товарооборота непродовольственных товаров на душу населения, в % к предыдущему году</p>
III уровень	<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>
<i>Расходы</i>	
II уровень	Превышение денежных доходов над расходами (прирост остатка наличных денег у населения или частное расходование денежных доходов за пределами города), руб.
III уровень	<p>Доля расходов населения, %</p> <ul style="list-style-type: none"> - на продовольствие - на непродовольственные товары - на услуги <p>Средние цены покупки основных продуктов питания, руб.</p>
<i>Накопленное имущество</i>	
III уровень	<p>Суммарная стоимость недвижимости, принадлежащей гражданам, всего, тыс. руб.</p> <p>Количество зарегистрированных автомобилей, находящихся в личной собственности, ед.</p>
<i>Обеспеченность населения объектами просвещения, культуры и искусства</i>	
II уровень	<p>Численность учащихся, занимающихся во вторую/третью смену, чел.,</p> <ul style="list-style-type: none"> - в % к общему числу учащихся <p>Охват детей дошкольными образовательными учреждениями, %</p> <p>Выпуск учащихся из дневных общеобразовательных школ, чел.</p> <ul style="list-style-type: none"> - из 9 классов - из 11 классов <p>Число посещений музеев на 1 000 населения, раз</p>

<p>II уровень</p>	<p>Число посещений театров на 1 000 населения, раз Число книг и журналов на 1 000 населения, ед. Посещаемость (среднее число посещений библиотеки одним жителем за год), посещений за год Количество мест в дошкольных учреждениях, на 1 000 детей</p>
<p>III уровень</p>	<p>Численность учащихся, чел. : - в дневных общеобразовательных школах - в учреждениях среднего профессионального образования - в учреждениях высшего профессионального образования Среднее число учащихся в классе, чел., в том числе: - в 1—4 классах; - в 5—8 классах; - в 9—11 классах Наполняемость детских дошкольных учреждений, детей в группах, чел. Количество учащихся детских музыкальных, художественных, хореографических школ, тыс. чел. Количество школ, работающих в две/три смены, ед. Численность педагогов, чел. : - с высшим образованием - со средним специальным образованием</p>
<p><i>Обеспеченность населения жильем, объектами хозяйственно-бытового назначения и коммунальными услугами</i></p>	
<p>II уровень</p>	<p>Средняя стоимость 1 кв. м общей площади, руб. Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м общей площади Удельный вес жилых домов, построенных индивидуальными застройщиками, в общем объеме жилья, % Число семей, получивших жилую площадь или улучшивших жилищные условия, в % к стоящим на учете</p>
<p>III уровень</p>	<p>Общая площадь жилых помещений, тыс. кв. м: - весь жилищный фонд - частный - ведомственный - муниципальный - в общежитиях - находящийся в личной собственности - выбыло за год Число семей, получивших жилую площадь или улучшивших жилищные условия, всего, ед. Потребление воды на душу населения, тыс. куб. м в год: - в т.ч. на хозяйственно-питьевые нужды, на душу населения, тыс. куб. м в год Потребление электроэнергии, млн. кВт × час Объем отведения сточной жидкости, тыс. куб. м Объем газоснабжения, тыс. куб. м Подача тепла в тепловые сети от котельных и ТЭЦ, млн. ккал</p>

<i>Обеспеченность услугами бытового характера, транспорта и связи</i>	
II уровень	Обеспеченность населения телефонами на 100 семей постоянного населения, ед. Индекс объемов реализации бытовых услуг (в фактически действовавших ценах), на душу населения, в % к прошлому году
III уровень	Число перевезенных за год пассажиров: - автобусами, млн. чел. - троллейбусами, млн. чел. Пассажирооборот городского транспорта, пассажиро-километров Грузооборот предприятий транспорта, тонно-километров Объем реализации бытовых услуг (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.
<i>Субъективные оценки уровня жизни</i>	
I уровень	Оценка удовлетворенности населения условиями существования, % от числа опрошенных
Мониторинг образа жизни	
<i>Занятость</i>	
I уровень	Уровень общей и зарегистрированной безработицы, % от экономически активного населения
II уровень	Уровень напряженности на рынке труда (приходится безработных на 1 вакансию), чел.
III уровень	Общая численность безработных, чел. Структура безработицы, %: 1) половозрастная 2) образовательная 3) по причинам обращения в службу занятости: - уволившиеся по собственному желанию - уволенные за нарушения трудовой дисциплины - высвобожденные работники - граждане, уволенные с военной службы - лица, освобожденные из мест лишения свободы - выпускники Структура безработицы в разрезе основных профессий, % от общего числа безработных
<i>Мониторинг правопорядка и безопасности</i>	
I уровень	Уровень преступности (в расчете на 10 000 человек), чел.
II уровень	Процент раскрываемости зарегистрированных преступлений, ед.
III уровень	Число зарегистрированных преступлений, ед. Число преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их участии, ед. Число лиц, привлеченных к уголовной ответственности, чел. Число зарегистрированных тяжких преступлений, ед.

<i>Динамика духовного неблагополучия</i>	
I уровень	Доля численности социально неблагополучных детей в общей численности детей, % Уровень наркомании (в расчете на 10 000 населения), % Уровень алкоголизма (в расчете на 10 000 населения), %
II уровень	Заболеваемость населения инфекционными и социально-значимыми болезнями, чел. Зарегистрировано лиц с девиантным поведением, %
III уровень	Численность детей в детских домах, чел. Численность детей-сирот, оставшихся без попечения родителей, - в том числе численность детей, переданных на семейное воспитание, чел. Численность населения, нуждающегося в социальной поддержке (по категориям), чел.
<i>Мониторинг социального самочувствия населения и степени социальной напряженности</i>	
I уровень	Индекс потребительских настроений, в пунктах
II уровень	Оценка степени материального благополучия, % от числа опрошенных Оценка населением собственного состояния здоровья, % от числа опрошенных
III уровень	Оценка населением уровня безопасности своей жизни, % от числа опрошенных
МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА	
I уровень	Численность занятых в экономике, чел. Удельный вес отраслей в структуре экономики города, % Бюджетная обеспеченность 1 жителя, тыс. руб. Удельный вес убыточных предприятий и организаций, % от общего числа предприятий и организаций Доля городского бюджета, расходуемого на дотации услуг, %: - ЖКХ - социальной сферы - городского пассажирского транспорта
II уровень	Доля малых и средних предприятий в общем числе предприятий, % Распределение рабочей силы по отраслям экономики, тыс. чел. Коэффициент концентрации (доля трех крупнейших производителей продукции в общем объеме производства) в отдельных отраслях экономики, % Количество граждан, улучшивших жилищные условия за счет программы ипотечного жилищного кредитования, чел. Структура бюджета, тыс. руб.: - доходная часть - расходная часть Доля предприятий, занимающихся инновационной деятельностью, в общем числе предприятий, % Инвестиции, тыс. руб.: - в производственную сферу - в непроизводственную сферу - в наукоемкие производства Размер средств, затраченных на выплату субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, тыс. руб.

II уровень	<p>Численность незанятого населения, обратившегося в органы службы занятости, в расчете на 1 вакансию, тыс. чел.</p> <p>Ввод в действие объектов социально-бытового назначения, ед.</p>
III уровень	<p>Объем промышленной продукции, млн. руб.</p> <p>Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.</p> <p>Объем подрядных работ, выполненных строительными организациями (в фактически действовавших ценах), млн. руб.</p> <p>Объем произведенной по основному виду деятельности продукции (работ, услуг) малыми предприятиями по основным отраслям экономики, млн. руб.</p> <p>Производство потребительских товаров (в отпускных ценах), тыс. руб. Распределение числа малых предприятий по отраслям экономики, ед.</p> <p>Численность работающих на малых предприятиях, тыс. чел.</p>
МОНИТОРИНГ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА ГОРОДА	
Мониторинг величины потенциала города	
I уровень	<p>Численность постоянного населения, тыс. чел.</p> <p>Индекс физического объема продукции, %</p> <p>Индекс объемов промышленной продукции, в % к предыдущему году</p> <p>Индекс объемов платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), в % к предыдущему году</p> <p>Индекс объемов подрядных работ, выполненных строительными организациями (в фактически действовавших ценах), в % к предыдущему году</p> <p>Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, %</p>
II уровень	<p>Смертность населения в трудоспособном возрасте, чел.</p> <p>Инвестиции в основной капитал:</p> <ul style="list-style-type: none"> - всего, млн. руб. - на душу населения, руб.
III уровень	<p>Миграционные процессы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - прибыло, чел. - убыло, чел. <p>Городские земельные площади:</p> <ul style="list-style-type: none"> - свободные земли, пригодные для застройки, кв. м - общая площадь зеленых насаждений, кв. м <p>Демографические характеристики населения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - половозрастная структура населения, % - численность женщин на 1000 мужчин, чел. - доля работающих подростков и молодежи в общем числе работающих, % <p>Ввод в действие основных фондов, млн. руб.</p> <p>Трудовые характеристики:</p> <ul style="list-style-type: none"> - движение кадров по отраслям экономики, чел. - численность промышленно-производственного персонала, всего, чел. - удельный вес работников, занятых во вредных и опасных условиях труда, %

III уровень	<p>Промышленно-производственные характеристики города:</p> <ul style="list-style-type: none"> - число предприятий по отраслям промышленности, ед. - структура производства продукции по отраслям промышленности, млн. руб. - производственные основные фонды по отраслям промышленности, млн. руб. - энерговооруженность по отраслям промышленности, тыс. кВт x час на одного работающего - фондовооруженность одного работника по отраслям промышленности, тыс. руб. <p>Инвестиции, тыс. руб.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - на реконструкцию и техническое перевооружение - в оборудование, инструмент, инвентарь <p>в непроизводственные отрасли</p>
Мониторинг эффективности использования потенциала города	
I уровень	<p>Коэффициент изношенности основных средств по отраслям промышленности, доля</p> <p>Снижение (превышение) затрат на 1 рубль промышленной продукции, в % к предыдущему периоду</p>
II уровень	Доля капитальных вложений в науку в общем объеме инвестиций, %
III уровень	<p>Численность работающих неполный рабочий день по отраслям экономики, чел.</p> <p>Использование бюджетных инвестиций, тыс. руб.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - в производственной сфере - в непроизводственных отраслях - по объектам социально-культурного назначения <p>Число лиц с высшим и среднеспециальным образованием в общем числе занятых в экономике, чел.</p>

Прогноз бюджета на 2003 г. и второе полугодие 2002 г.

	Утвержденный бюджет 2002 г., тыс. руб.	Прогноз на 2003 г. по вариантам, тыс. руб.			Прогноз на второе полугодие 2002 г. по вариантам, тыс. руб.		
		1 вариант	2 вариант	3 вариант	1 вариант	2 вариант	3 вариант
1	2	6	7	8	9	10	11
Налог на прибыль	178120	303431	291928	288601	158287	148514	147225
Налог на имущество	122047	222983	188146	149398	106492	87198	67440
Налог с продаж	43539	47771	47875	46874	21428	20417	16795
Единый налог на вмененный доход	55896	65678	65714	66120	33588	34127	35660
Сумма строк 3и4	99435	113449	113589	112994	55015	54544	52455
Налог на доходы физических лиц	566420	728865	730265	723054	351553	352411	345592
Акцизы	117551	200627	192592	196667	95506	92860	95125
Прочие налоги	65737	171684	171600	168766	93566	93657	90952
Неналоговые доходы	78199	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-
Всего	1227509	1741039	1688120	1639480	860419	829185	798788

Примечание: прогнозирование неналоговых доходов не проводилось

**Показатели Программы социально-экономического развития г. Вологды на 2002 — 2005 гг.
(Программа утверждена решением Вологодской городской Думы от 27.12.2001. № 410)**

Наименование показателя	2000 г. факт	2001 г. оценка	2002 г. прогноз	2003 г. прогноз	2004 г. прогноз	2005 г. прогноз
1	2	3	4	5	6	7
Интегральные показатели социально-экономического развития города						
Численность постоянного населения, тыс. чел.	307,2	306,4	305,7	305,0	304,7	304,5
Продолжительность жизни (муж/жен), лет	60/72	60/72	61/72	61/73	62/74	62/74
Уровень рождаемости (на 1000 чел.)	9,0	9,0	9,0	9,1	9,2	9,2
Уровень смертности (на 1000 чел.)	13,2	13,3	13,3	13,2	13,2	13,2
Соотношение среднемесячной заработной платы и величины прожиточного минимума трудоспособного населения, %	210,6	243,3	243,7	250,5	258,6	267,6
Средняя обеспеченность одного жителя общей площадью жилья, кв. м	19,4	19,7	20,0	20,4	20,8	21,3
Уровень безработицы, %	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Раздел: Развитие социальной сферы						
Подраздел: Образование						
Численность учащихся, занимающихся во вторую/третью смену, % к общему числу учащихся	31,0	29,0	28,0	27,0	27,0	27,0
Количество мест в дошкольных учреждениях, на 1000 мест	15420 867/1000	15420 867/1000	15500 867/1000	15500 867/1000	15500 867/1000	15500 867/1000
Процент охвата детей дошкольными учреждениями, %	70,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0
Наполняемость детских дошкольных учреждений, чел.	12801	12790	12790	12790	12790	12790

Продолжение приложения 16

Среднее число учащихся в классе, чел. в том числе:						
в 1-4 классах	22	22	23	23	23	22
в 5-8 классах	25	24	25	25	25	23
в 9-11 классах	27	27	27	27	27	25
Численность детей-сирот и оставшихся без попечения родителей, чел.	200	200	200	200	200	200
- в т.ч. численность детей, переданных на семейное воспитание, чел.	100	100	100	100	100	100
Численность детей в детских домах, чел.	285	230	250	250	250	250
Доля численности социально неблагополучных детей в общей численности детей, %	10/12 %	10/12 %	10/12 %	10/12 %	10/12 %	10/12 %
Подраздел: Социальное обеспечение населения						
Численность населения, нуждающегося в социальной поддержке (по категориям), чел.	50487	50450	50400	50000	50000	50300
Оказание единовременной помощи населению, всего, тыс. руб.	1161,0	1200,0	1400,0	3200,0	4000,0	5500,0
Подраздел: Культура						
Посещаемость (среднее число посещений библиотеки одним жителем за год), посещений в год	133,2	162,3	162,3	162,3	162,3	162,4
Число культурно-досуговых мероприятий, ед.	703	720	723	725	725	725
Посещаемость культурно-досуговых мероприятий, тыс. чел.	46	53	53	53	53	54
Количество учащихся детских музыкальных, художественных, хореографических школ, тыс. чел.	3	3	3	3	3	3
Число посещений музеев на 1000 населения	69,5	64,5	64,5	64,5	64,5	64,5
Число посещений театров на 1000 населения	478	400	400	400	400	400

Подраздел: Физкультура и спорт						
Численность занимающихся физкультурой и спортом, чел.	20544	20300	20350	23500	24000	24000
Раздел: Экономика и промышленность						
Численность занятых в экономике, тыс.чел.	125,3	125,1	124,8	124,8	125,3	125,5
Среднемесячная начисленная заработн. плата работников предприятий и организаций, руб.	2561	3560	100	4760	5453	6261
Среднедушевой прожиточный минимум в месяц, руб.	1050,4	1261,0	1450,1	1638	1818	2018
Объем промышленной продукции, млн. руб.	9828,9	11237,5	13367,2	14168,0	15585,0	17455,0
Индексы физического объема производства промышлен. продукции, % к предыдущ. году	113,1	104,2	103,8	106,5	106,8	103,7
Производство потребительских товаров (в отпускных ценах), млн. руб.	1977,6	2496,0	2910,0	3230,0	3585,0	3998,0
Удельный вес убыточных предприятий и организаций, % от общего числа предприятий и организаций	16,9	25,3	21,8	14,8	14,6	13,1
Прибыль, млн. руб.	1965,7	1909,0	1981,0	2292,0	2562,0	2844,0
В % к предыдущему году	123,8	97,1	103,8	115,7	111,8	111,0
Подраздел: Малый бизнес						
Численность работающих на малых предприятиях, тыс. чел.	16,8	17,2	17,5	17,8	18,1	18,3
Объем произведенной по основному виду деятельности продукции (работ, услуг) малыми предприятиями по основным отраслям экономики, млн. руб.	1376,0	1573,2	1840,6	1932,6	2126,0	2381,1
Подраздел: Занятость населения						
Общая численность безработных, тыс. чел	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Уровень общей и зарегистрированной безработицы, % от экономически активного населения	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3

Численность незанятого населения, обратившегося в органы службы занятости, в расчете на одну вакансию, чел.	0,74	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55
Подраздел: Инвестиционная политика						
Инвестиции в основной капитал, - всего млн. руб., - на душу населения, руб.	994,2 3236	1193,0 3894	1360,0 4449	1536,8 5039	1721,2 5649	1910,5 6274
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, %	104,9	106,0	105,0	103,0	105,0	105,0
Раздел: ЖКХ и транспорт						
Подраздел: Ресурсосбережение						
Размер средств, затраченных на выплату субсидий на оплату жилья и ком. услуг, тыс. руб.	313239,1	347844,0	350000,0	335836,8	335836,8	335836,8
Потребление воды на душу населения, тыс. куб. м в год	101,1	102,2	102,9	75,44	75,12	74,82
В т. ч. на хозяйственно-питьевые нужды на душу населения, тыс. куб. м в год	74,8	75,6	76,2	55,83	55,59	55,36
Подача тепла в тепловые сети от котельных и ТЭЦ, млн. Ккал.	2,27	2,34	2,4	2,29	2,31	2,33
Подраздел: Сети, инфраструктура, благоустройство						
Благоустройство жилого фонда (% ко всей жилой площади); удельный вес всей жилой площади, оборудованной:						
- водопроводом	97,4	98,2	98,6	98,6	97,0	97,0
- канализацией	97,1	97,5	97,9	96,4	96,6	96,6
- центральным отоплением	96,2	97,1	97,5	94,7	95,0	95,0
- горячим водоснабжением	93,3	93,5	93,9	92,0	92,5	92,5
- газоснабжением	91,4	91,7	92,1	93,0	93,5	93,5
- телефонами	51,3	59,0	62,0	65,0	68,0	68,0
- ваннами, душами	93,3	93,5	94,0	92,0	92,5	92,5
- напольными электрическими плитами	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4

Подраздел: Транспорт						
Число перевезенных за год пассажиров:						
- автобусами, млн. человек	78,96	79,87	81,0	82,15	83,52	86,4
- троллейбусами, млн. человек	31,26	31,62	31,8	32,26	32,8	34,0
Раздел: Капитальное строительство						
Объем подрядных работ, выполненных строительными организациями (в фактически действовавших ценах), млн. руб.	862,0	1086,1	1260,0	1423,8	1580,4	1770,0
Ввод в действие основных фондов, млн.руб.	448,1	537,7	618,4	705,0	782,5	876,4
Подраздел: Жилищное строительство						
Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м общей площади	72,4	90,0	92,0	96,0	96,0	100,0
Средняя стоимость 1 кв. м общей площади	4106	4500	4800	5000	5200	5400
Удельный вес жилых домов, построенных индивидуальными застройщиками, в общем вводе жилья, %	7,3	5,6	6,1	6,0	7,0	7,0
Подраздел: Социальные объекты						
Ввод в действие объектов социально-бытового назначения						
<i>Образование</i>						
Реконструкция и восстановление школы № 1 Блок "А"/"Б", Блок "В"	475 уч. мест	-	-	490 уч. мест	-	-
Гимназия "Гармония" пристройка-надстройка	-				объект	
Культурно-образовательный центр в п. Ананьино	-	-	-	объект	-	-
Школа в МКР "Новгородский"	-					1296 уч-ся
<i>Здравоохранение</i>						
Переход-вставка в горбольнице № 1 по Советскому проспекту		Отделение реанимации на 12 коек				

Подраздел: Охрана окружающей среды						
Объем сброса загрязненных сточных вод, тыс. куб. м в год	48780,0	48000,0	47000,0	46500,0	46000,0	45500,0
Объем выбросов вредных веществ в атмосферу, тыс. т. в год	6,402	6,830	6,972	6,977	6,960	6,891
в том числе:						
твердых,	1,029	1,200	1,189	1,233	1,160	1,091
газообразных и жидких	5,373	5,630	5,783	5,744	5,800	5,800
Раздел: Розничная торговля и сфера услуг						
Розничный товарооборот, включая общественное питание (в фактически действовавших ценах) на душу населения, руб.	14300	16971	19051	21197	23340	25691
Товарооборот предприятий общественного питания (в фактически действовавших ценах), на душу населения, руб.	706	843	945	1051	1157	1274
Общий товарооборот непродовольственных товаров, на душу населения, тыс. руб.	4,7	5,7	6,4	7,2	7,9	8,7
Объем реализации бытовых услуг (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.	0,2	0,3	0,35	0,43	0,50	0,59
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.	2,4	3,3	4,2	5,1	6,0	7,0
Раздел: Управление муниципальной собственностью						
Поступило средств от приватизации, тыс. рублей:	3352,5	6279,3	2540,0	1540,0	1545,0	1545,0
- муниципальных предприятий	-	-	-	-	-	-
- нежилых помещений	1497,7	5876,0	2000,0	1000,0	1000,0	1000,0
- жилых домов	-	83,3	40,0	40,0	45,0	45,0
- земельных участков	1854,8	320,0	500,0	500,0	500,0	500,0
Поступление средств от сдачи в аренду нежилых помещений, тыс. руб.	12992,2	15900,0	14700,0	13500,0	13500,0	13500,0

Окончание приложения 16

Поступление средств от продажи права аренды нежилых помещений на конкурсной основе и аукционе	-	-	50,0	-	-	-
Поступление средств от сдачи в аренду технического оборудования ТДХ - 1В фирмы "Самсунг"	-	291,5	291,5	291,5	291,5	291,5
Прочие поступления от использования имущества (3 % от балансовой прибыли), тыс. руб.	711,6	650,0	400,0	400,0	400,0	400,0
Раздел: Развитие системы городского самоуправления						
Укрепление финансовой базы городского самоуправления						
Доходная часть городского бюджета, млн. руб.	1079,9	1496,2	1294,1	x	x	x
Доля городского бюджета, расходуемого на дотации услуг ЖКХ, %	41,7	42,4	28,4	x	x	x

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	3
Введение.....	4
1. Основы регулирования социально-экономического развития муниципальных образований в рыночных условиях	7
1.1. Место и роль муниципальных образований в рыночной экономике ...	7
1.2. Подходы к управлению развитием территориальных образований в России	13
1.3. Теория и практика управления муниципалитетами за рубежом.....	22
2. Эволюция управления развитием городских муниципалитетов России в период рыночных преобразований	32
2.1. Переход от оперативного к стратегическому управлению муниципалитетами	32
2.2. Цели и приоритеты стратегии социально-экономического развития города Вологды.....	47
2.3. Индикативное планирование – важнейший инструмент реализации стратегий городского развития	60
3. Организация индикативного планирования социально-экономического развития муниципальных образований.....	67
3.1. Непрерывность и многоуровневость индикативного планирования развития городского сообщества	67
3.2. Организация разработки планов развития муниципального образования ...	77
3.3. Формирование системы мониторинга муниципального развития	89
3.4. Реализация плана социально-экономического развития города Вологды...	96
Заключение.....	106
Литература.....	108
Приложения.....	116

Научное издание

Ускова Тамара Витальевна

Индикативное планирование развития муниципальных образований

Технический редактор Т. А. Табунова
Редподготовка Л. Н. Воронина

Компьютерная верстка Т. В. Ускова

Подписано в печать 22.03.2003 г.
Формат 60x84/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 9,0. Тираж 200 экз. Заказ № 154.

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, ВНКЦ ЦЭМИ РАН
тел. 24-42-16, e-mail: common@vscc.ac.ru

Лицензия ЛР N 040925 от 27 ноября 1998 г.