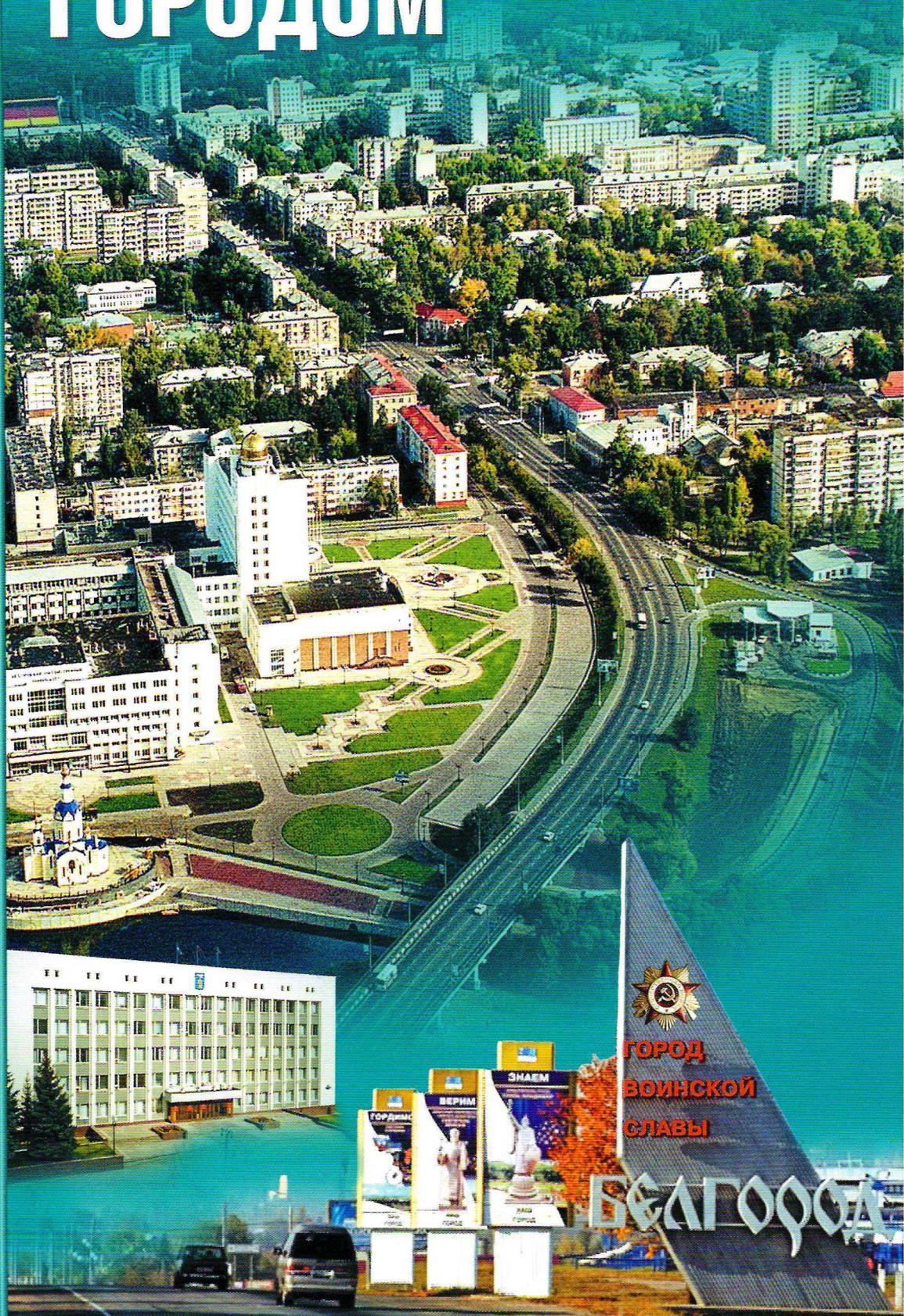


ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ



муниципальный
журнал

ноябрь
2009 №1

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ «ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ»

МУ «Институт муниципальных проблем» (ИМП) создано администрацией г. Белгорода 1 июня 2007 г.

Главная задача Института – содействовать реализации Стратегии развития г. Белгорода до 2025 г. и плана действий органов местного самоуправления на 2007-2011 гг.

Основным принципом работы Института является сочетание науки и практики управления. С позиции структуры данный принцип реализуется в том, что штатные должности занимают как представители университетской науки, так и муниципальные служащие. С позиции содержания деятельности Институт работает одновременно и на практику, обеспечивая управленческие решения аналитическим фундаментом, и на науку, инициируя разработку новых тем и накапливая нуждающиеся в осмыслении данные.

Институт ведет свою деятельность по трем направлениям, закрепленным за соответствующими секторами:

- муниципальная статистика;
- социологические исследования;
- научное обеспечение муниципальных программ.

Общим для всех секторов видом деятельности является организация научно-практических мероприятий. Так, в июне 2008 г. был проведен «круглый стол» «Перспективы развития общественного самоуправления в г. Белгороде», в котором приняли участие представители науки, муниципальные служащие, председатели ТСЖ, ТОСов, старшие по дому и т.д.

СЕКТОР МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ (руководитель С.В. Сорокина)

Задачей сектора является сбор, обработка и анализ статистических данных, характеризующих социально-экономическое развитие г. Белгорода.

В нашей стране статистика ориентирована, в первую очередь, на федеральный и региональный уровни управления. В то же время, способность муниципалитетов самостоятельно решать вопросы местного значения напрямую зависит от того, насколько точны, своевременны и достоверны данные о муниципальном образовании. В настоящее время развитие муниципальной статистики признано важной задачей государства, что нашло отражение в ряде нормативных актов.

Сектор реализует свою деятельность по следующим направлениям:

1. Определение рейтинговой позиции Белгорода в общероссийском и мировом масштабах. С целью построения рейтинга используется принятый ООН Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП). Также ведется разработка по теоретическому обоснованию нового показателя «валовой городской продукт».
2. Корректировка номенклатуры и прогнозных значений индикаторов качества жизни, по которым определяется результативность выполнения Стратегии развития города.
3. Мониторинг основных статистических показателей и формирование периодических статистических сборников, в том числе Социального паспорта г. Белгорода.
4. Специальные наблюдения с целью сопоставления данных статистики и социологии.

СЕКТОР СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ (руководитель И.В. Савенкова)

Сектор создан с целью социологического обеспечения муниципального управления. Назначение сектора – проводить социологические исследования, необходимые для оценки качественных показателей – уровень доверия населения к власти, удовлетворенность различными сторонами жизни города.

Организационная сторона социологических исследований включает целый ряд процедур:

- разработка программ исследований;
- разработка, обсуждение и тиражирование опросного инструментария;
- формирование корпуса внештатных анкетеров;
- взаимодействие с анкетерами в ходе опросов;
- контроль качества работы анкетеров;
- разработка маршрутов для каждого исследования, обеспечение принципа репрезентативности;
- разработка рекомендаций по заполнению анкет;
- организация забивки и компьютерной обработки данных;
- проведение углубленных интервью с целью выяснения причины выражения респондентом той или иной позиции;
- составление аналитических отчетов по результатам исследований.

По итогам социологических исследований формируются рейтинги политических деятелей и институтов власти в разрезе избирательных округов, оценивается качество работы организаций жилищно-коммунальной сферы, общественного транспорта, правоохранительных органов и т.д.

СЕКТОР ПРОБЛЕМАТИКИ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА (руководитель В.Н. Коваль). СЕКТОР СОЦИАЛЬНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ И БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНИ (руководитель С.Б. Булгаков)

Секторы созданы с целью совершенствования муниципальных программ, действующих на территории города.

Как правило, муниципальные программы разрабатываются специалистами-практиками, которые, детально разбираясь в своей отрасли, все же зачастую неспособны к стратегическому видению своих задач.

Магистральное направление деятельности секторов – рецензирование целевых программ, как действующих, так и находящихся на стадии предварительного согласования.

Принятый сектором алгоритм рецензирования включает как минимум три операции:

1. Экспертная оценка программы (в баллах) на основе трех критериев:
 - уместность – соответствие целям и задачам Стратегии;
 - устойчивость – наличие гарантий реализации при меняющихся условиях;
 - выполнимость – адекватность поставленных задач имеющимся ресурсам.
 2. Оценка логической структуры программы, состоящая из трех операций:
 - проверка наличия определений ключевых понятий программы;
 - проверка наличия и адекватности формулировок цели, задач, мероприятий и индикаторов;
 - проверка взаимосвязи целей, задач, мероприятий и индикаторов.
 3. Подготовка предложений для внесения поправок в текст программы.
- Рецензирование программ осуществляется как работниками сектора, так и сторонними специалистами – сотрудниками университетских кафедр по профилю конкретной программы.



УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

№ 1 (1), 2009
ноябрь

Редакционная коллегия

Боженов С.А.
(главный редактор)
Булгаков С.Б.
Данакин Н.С.
Ильичев И.Е.
Коваль В.Н.
Патрушев В.И.
Поддубный Н.В.
Савенкова И.В.
Сорокина С.В.
Харченко К.В.
(зам. главного редактора)

Ответственный
за выпуск:
Абрамов В.В.

Адрес редакции:
308002,
Россия, г. Белгород,
ул. Генерала Лебеда, д. 2,
МУ «Институт муниципаль-
ных проблем»

тел. 8(4722) 233098
e-mail: impbel@mail.ru

Учредитель:
МУ «Институт
муниципальных проблем»

Мнение авторов могут
не совпадать с точкой
зрения редакции

Отпечатано
в ЗАО «Белгородская
областная типография»
Тираж 999 экз.
Заказ 10849

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово главы администрации города Белгорода Потрясаева В.Н.	2
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ	
Боженов С.А. ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ г. БЕЛГОРОДА	3
Харченко К.В. ОПЫТ БИЗНЕС-КОРПОРАЦИЙ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОМ	8
СТАТИСТИКА И СОЦИОЛОГИЯ ГОРОДА	
Шевченко Н.В. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА КАК ОСНОВА ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ	11
Сорокина С.В., Русинов И.Н. МЕСТО И РОЛЬ БЕЛГОРОДА В ЦЕНТРАЛЬНО-ЧЕРНОЗЕМНОМ РЕГИОНЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СТАТИСТИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЗА ПЕРВОЕ ПОЛУГОДИЕ 2009 ГОДА	16
Савенкова И.В., Тарасова В.В., Шамаева Н.В. РАЗВИТИЕ И АКТУАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА ГОРОДА БЕЛГОРОДА	21
ГОРОДСКОЕ ХОЗЯЙСТВО	
Коваль В.Н. ЭКОЛОГИЯ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ г. БЕЛГОРОДА)	26
Тихомирова Т.И. ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЕ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ	35
СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА	
Кочергина Т.Н. ОЖИДАЕМАЯ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ ПРИ РОЖДЕНИИ ПО ГОРОДУ БЕЛГОРОДУ В 2008 г.	38
МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЛАБОРАТОРИЯ	
Ильичёв И.Е., Старинский А.К. О ПАРАМЕТРИЧЕСКИХ МОДЕЛЯХ РАЗВИТИЯ г. БЕЛГОРОДА	40
Булгаков С.Б., Горлов А.С. ПОДХОДЫ К МОДЕЛИРОВАНИЮ ЭФФЕКТИВНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ГОРОДСКОГО ОКРУГА	48
Астахов Ю.В. УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ: АКТУАЛЬНЫЕ КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ	53
Старикова М.С. ПРИМЕНЕНИЕ ТЕОРИИ НЕЧЕТКИХ МНОЖЕСТВ К ЗАДАЧЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ	62
Голикова И.В., Крылова Л.С. АНАЛИЗ ТРАКТОВОК ПОНЯТИЯ «СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»	64
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО	
Старинский А.К. О ДВИЖЕНИИ ТЯЖЕЛОВЕСНОГО АВТОМОБИЛЬНОГО ТРАНСПОРТА ПО МУНИЦИПАЛЬНЫМ ДОРОГАМ	68
Патрушев В.И. Рецензия на книгу: Харченко К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологиям	71

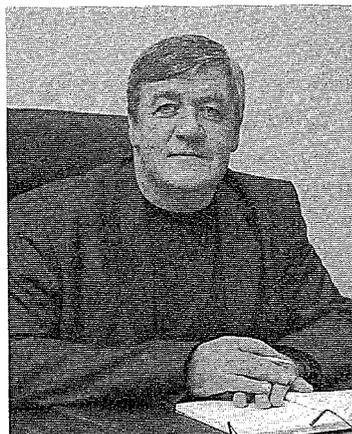


Уважаемые читатели!

В настоящее время в городе Белгороде полным ходом идет реализация Стратегии развития города до 2025 г. Разработка этого важного для нас документа преимущественно своими силами, с участием наиболее подготовленных муниципальных служащих, а также создание комплексного организационного механизма реализации Стратегии, в котором важная роль отводится Координационному совету, отраслевым рабочим группам и Институту муниципальных проблем, способствуют тому, что стратегическая инициатива не осталась на бумаге, а планомерно внедряется в практику.

В качестве одного из главных принципов успешной реализации Стратегии определен принцип систематической подготовки квалифицированных муниципальных кадров, способных не только выполнять отдельные функции, но и решать стратегические задачи, способствуя тем самым главной цели – повышению качества жизни населения города. Чтобы поддерживать высокий уровень профессионализма муниципальных служащих, в администрации города систематически принимается целый ряд мер: организована ежемесячная учеба всех сотрудников, действуют краткосрочные обучающие программы для отдельных категорий управленцев, организуются тренинги и деловые игры. Помимо аудиторной работы, служащие обеспечиваются материалами для самостоятельного обучения. Подготовлены учебные пособия, в которых на местном материале объясняются общие принципы стратегического планирования и стратегического мышления. В то же время, поскольку развитие науки идет вперед и, к тому же, постоянно накапливается практический опыт, возникает необходимость в периодическом издании, которое, с одной стороны, отражало бы текущее состояние управленческой мысли, а с другой, позволяло бы обобщать нарабатываемую практику муниципального управления. Таким изданием мы как раз и видим наш журнал.

Василий Николаевич ПОТРЯСАЕВ,
глава администрации г. Белгорода,
кандидат социологических наук



*Боженов Сергей Андреевич,
заместитель главы администрации –
руководитель аппарата администрации г. Белгорода,
директор МУ «Институт муниципальных проблем»*

ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ г. БЕЛГОРОДА

С 2007 г. в основе муниципального управления Белгородом лежит реализация Стратегии развития города до 2025 г. и плана действий органов местного самоуправления до 2025 г.¹ Стратегическое развитие города Белгорода предполагает, с одной стороны, широкий масштаб деятельности в сфере социально-экономического развития территории, а с другой, повышенное внимание к формированию низового звена местного самоуправления, меньшего, чем город в целом.

Чтобы идея местного самоуправления была реализована в полной мере, необходимо развивать способность граждан к самоорганизации, от которой во многом зависит обеспечение их собственной комфортной жизни. Белгородская администрация ведет системную работу в данном направлении: еще в 2007 г. принята городская целевая программа «Развитие общественного самоуправления в г. Белгороде на 2008-2011 гг.»².

Внедрение механизмов общественного самоуправления будет эффективным при условии объединения усилий практиков муниципального управления и представителей научного сообщества – социологов, юристов, экономистов, а также социально-активной части населения.

¹ Стратегия развития города Белгорода до 2025 г. и план действий органов местного самоуправления на 2007-2011 гг.: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 30 января 2007 г. № 413.

² Городская целевая программа «Развитие общественного самоуправления в г. Белгороде на 2008-2011 гг.»: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода № 603 от 25 декабря 2007 г.

Общественное самоуправление мы рассматриваем, с одной стороны, как условие повышения интереса власти и общественности к решению проблем внутригородских территорий, а с другой, как фактор стратегического развития города.

В Стратегии развития города поставлена цель повысить качество жизни горожан через реализацию миссии «От благоустройства к благополучию».

Такая постановка цели вытекает из исходной ситуации, характеризующейся двумя обстоятельствами.

Во-первых, за последние годы город добился значительных успехов в социально-экономическом развитии. В качестве положительных примеров следует отметить стабилизацию демографической ситуации, наращивание жилищного строительства, рост промышленного производства, повышение средней заработной платы, обеспечение высокой инвестиционной привлекательности. Подтверждением достигнутых успехов стали, в частности, признание Белгорода одним из самых благоустроенных городов России (2000 год), победа во Всероссийском конкурсе «Золотой рубль» как города с устойчиво развивающейся экономикой (2006 г.). А в 2007 г. город завоевал звание лауреата первой степени Национальной экологической премии «Экомир».

Во-вторых, управленцами осознана необходимость в научно обоснованном перспективном планировании. Если первый план действий органов местного самоуправления г. Белгорода, созданный в 2003 г., был рассчитан на три года и

в ходе его реализации был обнаружен недостаток, состоящий в слабой проработке перспективных направлений развития, то, приступая в 2006 г. к разработке новой Стратегии, горизонт планирования был расширен до 2025 г. и, к тому же, разработчики попытались решить еще целый ряд методологических вопросов.

На данный момент мы имеем преимущество в том, что находимся уже не в начале, а в середине пути и, следовательно, можем говорить не о надеждах, а о реальном опыте. Сейчас для нас одной из важнейших проблем, которая должна решаться как на теоретическом, так и на прикладном уровне, является поиск факторов стратегического развития города Белгорода.

В «Толковом словаре русского языка» С.И. Ожегова фактор определяется как «момент, существенное обстоятельство в каком-нибудь процессе или явлении». В научной же интерпретации, с позиции теории социальных технологий В.Н. Иванова и В.И. Патрушева, факторы социального процесса – это параметры, которые влияют на этот процесс, изменяя его отдельные характеристики (форму, продолжительность, интенсивность). Факторы не вызывают социальный процесс (в отличие от его источников) и не обеспечивают его существования (в отличие от его условий), но тем не менее влияют на него – могут приостанавливать либо ускорять¹.

Факторы стратегического развития мы рассматриваем в двух планах. Во-первых, это **факторы, влияющие на улучшение социальных характеристик** жизни города, а во-вторых, **факторы, влияющие на качество реализации стратегического плана**.

В ходе подготовки Стратегии рабочей группой были выделены двенадцать социальных характеристик, по которым можно судить об успешности реализации задач стратегии. Эти характеристики являются своего рода параметрами эффективности нашей практики муниципального управления.

Сегодня мы полагаем, что выделенные нами характеристики могут быть интерпретированы как факторы стратегического развития. Перечислим их.

1. Наличие баланса интересов бизнес-сообщества и населения.
2. Устойчивость экономики города к неблагоприятному влиянию внешних экономических процессов.

¹ Иванов В.Н., Патрушев В.И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. Изд. 2-е. – М., 2001.

3. Развитость сферы услуг, свойственная постиндустриальному обществу.

4. Стабильность налоговой политики и межбюджетных отношений.

5. Заинтересованность работников в результатах своего труда, основанная на обеспечении их участия в распределении прибыли.

6. Сформированность интеллектуальной, инновационной ренты.

7. Достижение экологической устойчивости.

8. Развитость гражданского общества.

9. Распространенность информационных технологий.

10. Демографический подъем (превышение рождаемости над смертностью).

11. Обеспечение баланса различных типов культуры.

12. Высокий уровень безопасности условий жизнедеятельности населения.

Из всех этих факторов мы особо акцентируем внимание на развитости гражданского общества. Действие именно этого фактора строится на механизмах общественного самоуправления, которые далее будут рассмотрены более подробно.

Выделение факторов стратегического развития позволило обозначить десять целей нашей городской Стратегии:

Цель № 1. Повышение устойчивости систем жизнеобеспечения и благоустройства города.

Цель № 2. Повышение экологической устойчивости города.

Цель № 3. Увеличение экономического потенциала города.

Цель № 4. Повышение доходов широких слоев населения.

Цель № 5. Обеспечение доступности жилья для населения.

Цель № 6. Сохранение и укрепление здоровья жителей города.

Цель № 7. Развитие интеллектуального и духовного потенциала населения, создание условий для творческой самореализации личности.

Цель № 8. Повышение степени социальной защищенности отдельных категорий граждан.

Цель № 9. Обеспечение безопасности жизнедеятельности горожан.

Цель № 10. Совершенствование системы местного самоуправления.

Эти цели можно сгруппировать по трем направлениям:

- обеспечение устойчивого развития города;
- инвестиции в человека;
- развитие местного самоуправления.

Исходя из вышесказанного, вопросам гражданского участия в управлении отводится не меньшая роль, чем вопросам развития городского хозяйства и приумножения социального капитала.

Наряду с факторами стратегического развития, основанными на социальных характеристиках, выделим также четыре фактора, влияющих на качество реализации стратегического плана.

Первый фактор – наличие утвержденного Генерального плана¹, что позволяет соотнести пространственное и социально-экономическое планирование, позиционировать проблемы и потребности горожан в координатах городской среды.

Второй фактор – наличие команды управленцев, которые специально подготовлены для того, чтобы достигать стратегических целей, а не только четко выполнять указания вышестоящих должностных лиц. Муниципальные служащие такого типа способны не просто действовать в русле готовых знаний, но и создавать свои собственные формулы и методики. Так, в ходе работы над Стратегией развития г. Белгорода служащими городской администрации, в частности, был усовершенствован алгоритм сценарного анализа, а также разработана методика оценки ИРЧП города, включающая расчет валового городского продукта. Чтобы сделать этот и другой новаторский опыт повседневной практикой всех муниципальных чиновников, в октябре 2008 г. городской Совет депутатов утвердил программу «Муниципальные кадры» на 2009-2011 гг.²

Руководство города осознавало, что разработка качественного планового документа не означает завершения процесса планирования. Следовательно, необходимо учитывать еще один, **третий фактор** – наличие организационных структур, обеспечивающих реализацию стратегии.

Для координации действий Совета депутатов и администрации г. Белгорода по практической реализации Стратегии решением Совета депутатов была организована Коллегия местного самоуправления, основной целью которой стала координация действий Совета депутатов и администрации города Белгорода по практи-

ческой реализации Стратегии. Коллегию возглавил глава администрации города³.

Распоряжением главы администрации⁴ создана рабочая группа по реализации Стратегии под председательством первого заместителя главы администрации города, которой поручено решать задачи организации эффективного управления процессом реализации Стратегии.

Такие же рабочие группы созданы в составе департаментов, что позволяет обеспечить межведомственную координацию действий по реализации мероприятий, закрепленных за департаментами.

Непосредственный контроль за ходом реализации Стратегии и плана действий осуществляет контрольный орган – отдел организационно-контрольной и аналитической работы администрации города.

Коллегия и рабочие группы являются административными органами, а поскольку стратегический план – это не только нормативный, но и научно-практический документ, возникает необходимость в привлечении к процессу его реализации ученых на постоянной основе. С этой целью создана лаборатория, роль которой поручена специально организованному муниципальному учреждению – «Институту муниципальных проблем».

Институт муниципальных проблем ведет свою деятельность по трем направлениям: муниципальная статистика, муниципальная социология и научно-методологическая поддержка целевых программ в развитие Стратегии. В Институте работают как практики, имеющие большой опыт управленческой деятельности, так и ученые – представители университетской науки. Соответственно, это учреждение, помимо того что является дискуссионной площадкой, представляет собой лабораторию по выработке практических рекомендаций, направленных на совершенствование муниципального управления.

И, наконец, **четвертый фактор** – опора на широкую общественность города. Для органов, ответственных за реализацию стратегического плана, острым вопросом является обеспечение его выполнимости, поскольку в отличие от нормативных актов, в данном случае управление распространяется и на тех, кто напрямую

¹ Генеральный план развития городского округа «Город Белгород» до 2025 года: Утвержден решением Совета депутатов г. Белгорода от 26 сентября 2006 г. № 335.

² Городская целевая программа «Муниципальные кадры» на 2009-2011 годы: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 28 октября 2008 г. № 92.

³ О Коллегии местного самоуправления города Белгорода: Решение Совета депутатов города Белгорода от 29 января 2008 г. № 614.

⁴ О создании рабочей группы: Распоряжение администрации г. Белгорода от 12 апреля 2007 г. № 1061.

не подчинен власти. Отсюда возникает потребность на всех этапах стратегического планирования опираться на общественность.

В современной России гражданская активность находится на достаточно низком уровне. Это проявляется в доминировании жалоб среди обращений, преобладании политической активности над хозяйственной, пассивном ожидании гражданами решения их проблем, отсутствии признаваемых обеими сторонами правил конструктивного взаимодействия.

Мы считаем, что высокая гражданская активность – это показатель, ориентация на который должна приносить пользу и гражданам, и муниципалитету. Жители города должны заявлять о своих нуждах, объединяться в сообщества по интересам, совместно решать общие проблемы. Задача же местной власти – слышать граждан, учитывать их мнение в ходе принятия решений, а также обеспечивать собственную легитимность путем опоры на целевые группы населения. Отсюда возникает необходимость не просто констатировать, что гражданская активность остается на низком уровне, но и целенаправленно ее формировать.

Соединение данного убеждения с принципом программно-целевого подхода как раз и позволило нам инициировать разработку и принятие целевой программы «Развитие общественного самоуправления...».

Главной идеей программы является развитие положений Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части обеспечения прав граждан на волеизъявление. Сегодня федеральный законодатель называет «органами местного самоуправления» администрации, ответственные за благополучие достаточно крупных хозяйственных единиц – городов, районов области и поселений. В таком масштабе истинное самоуправление невозможно, да и не нужно, тем более что муниципалитеты вынуждены выполнять отдельные властные функции. Напротив, потребность в самоуправлении чрезвычайно высока на низовых уровнях, таких как микрорайон, улица, двор, дом, подъезд.

Итак, речь идет о создании вертикали управления в виде жизнеспособных самоуправляющихся единиц. На наш взгляд, эти единицы должны быть скоординированы – именно в таком случае возможно поднимать общезначимую для жителей проблему и совместно с муниципалитетом находить способ ее решения.

Если на первом этапе мы все усилия бросили на формирование Советов территорий, то сегодня мы ставим задачу активизации работы и создания самоуправления в подъезде, доме, дворе.

Советы территорий ведут деятельность по следующим направлениям:

1. Организация праздников дворов.
2. Спортивные мероприятия, например, «Рекордсмен нашего двора», «Мама, папа, я – спортивная семья».
3. Поздравление ветеранов.
4. Благоустройство подъездов: генеральная уборка, побелка и покраска, художественная роспись, приведение в порядок подвалов.
5. Проведение субботников на дворовых территориях.
6. Высадка деревьев и кустарников.

Результаты деятельности Советов территорий во многом зависят от актива, т.е. лиц, представляющих ключевые предприятия и организации микрорайона. По состоянию на 1 июля 2009 г. численность актива была распределена следующим образом (рис. 1):

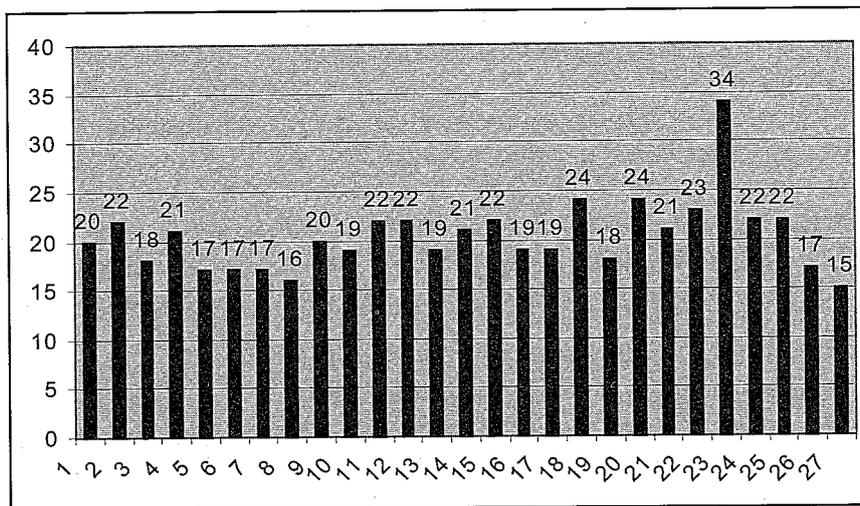


Рис. 1. Численность актива Советов территорий на 1 июля 2009 года

На сегодняшний день важным показателем результативности деятельности Советов территорий является количество рассмотренных вопросов. Значения данного показателя применительно к территориям города Белгорода приводятся на рис. 2.

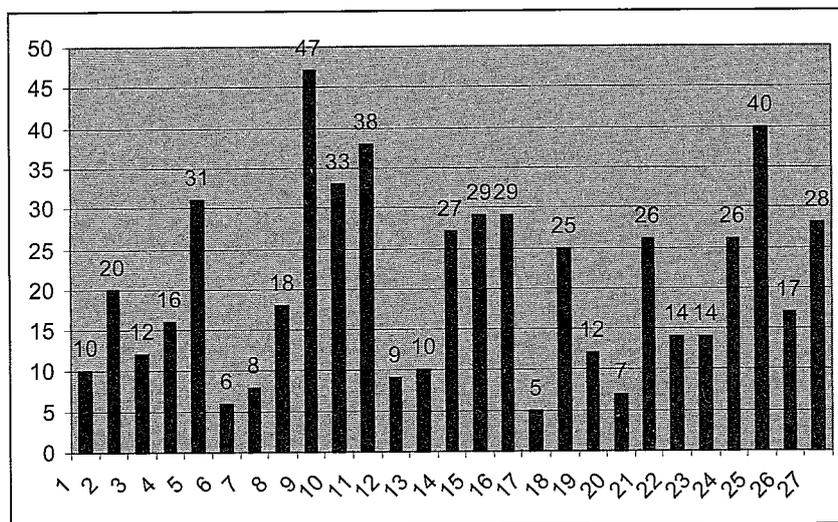


Рис. 2. Количество вопросов, рассмотренных Советами территорий

Конечно, созданная в нашем городе система общественного самоуправления, будучи новаторским проектом, еще далека от совершенства. Здесь нам придется преодолеть целый ряд проблем. Во-первых, это низкая гражданская активность, о которой уже говорилось, а во-вторых, это недостаток ресурсов. Органам самоуправления, образованным в масштабах подъезда или дома, муниципалитет не может выделять помещения и обеспечивать их всем необходимым; сами жители также не готовы нести организационные расходы.

Сейчас, когда прошло полтора года с начала действия программы развития общественного самоуправления, на повестку дня выходят и другие проблемы, связанные с наращиванием потенциала гражданского общества:

1. Территории общественного самоуправления организованы нами административным путем, при этом не в каждом случае можно говорить о том, что жители связывают себя с ними.

2. Система общественного самоуправления недостаточно интегрирована с УК/ТСЖ, что не позволяет гражданам реально влиять на ситуацию с управлением многоквартирными домами.

3. Административные структуры, ответственные за жизнеобеспечение города, еще не

научились планировать и вести свою деятельность с учетом интересов каждой территории в отдельности. Мысля в масштабах города, они не замечают проблемы конкретного двора.

Так или иначе, видение этих проблем позволяет наметить пути их решения:

- визуально оформить территории, дать имя каждой из них (при участии жителей), последовательно формировать идентичность человека со своим домом, двором и микрорайоном, начиная с дет-

ского возраста, при участии образовательных учреждений;

- создать механизм общественного контроля за деятельностью органов управления жилищно-коммунальной сферой;

- учитывать новую систему общественного самоуправления при разработке городских программ самыми различными ведомствами, преломлять через эту систему мероприятия в сферах благоустройства дворов, массового спорта, поддержки пенсионеров и т.д.;

- сделать Советы территорий первичной инстанцией рассмотрения обращений граждан, касающихся условий их проживания;

- разъяснять гражданам преимущества объединения в ТОСы, пропагандировать деятельность Советов территорий в средствах массовой информации.

Таким образом, сейчас уместно говорить не столько о перспективах развития внутригородских территорий, сколько об эффекте, который создает новая система общественного самоуправления для города в целом. Мы видим, что общественное самоуправление является не просто одним из факторов стратегического развития города, а ключевым фактором, без которого говорить о реализации иных задач просто бессмысленно.



*Харченко Константин Владимирович,
кандидат социологических наук,
доцент кафедры социальных технологий БелГУ,
зам. директора по научной работе
МУ «Институт муниципальных проблем»*

ОПЫТ БИЗНЕС-КОРПОРАЦИЙ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОМ

В настоящее время стратегическое планирование широко используется и в бизнесе, и в территориальном управлении. Независимо от «точки приложения» стратегии имеют следующие общие черты:

- 1) понимание стратегии как взаимосвязки цели, задач, мероприятий, сроков исполнения, ресурсов и оценочных индикаторов;
- 2) общность аналитических процедур: SWOT-анализ, сценарный анализ и т.д.;
- 3) сходство организационной стороны разработки стратегии: мозговой штурм, деловая игра;

В то же время, несмотря на внешнее сходство корпоративных и муниципальных стратегий, они достаточно сильно разнятся по смыслу.

Во-первых, корпорация и муниципалитет различаются по допустимым способам отношений с объектом. В демократическом обществе у муниципалитета отсутствуют непосредственные рычаги воздействия на бизнес, население и другие объекты; корпорация же в большей мере сохраняет контроль над своими работниками. Отсюда, если в сфере бизнеса сохраняется возможность применения прямых, более радикальных методов управления, то власть вынуждена ограничиваться лишь косвенным влиянием.

Во-вторых, различия в форме собственности определяют разнящиеся подходы к распределению прибыли и иных материальных благ. Так, цель деятельности муниципалитета – благополучие населения (не в последнюю очередь во имя легитимации власти), а коммерческой организации – получение прибыли. Это различие сказы-

вается на этапе установления сроков достижения плановых показателей: если для бизнеса основное правило «чем быстрее будет прибыль, тем лучше», то чиновники могут по каким-либо причинам оттягивать эти сроки.

В-третьих, рассматриваемые субъекты различаются по способу возникновения: корпорация является искусственным образованием, а территория – естественным. Корпорация имеет больше возможностей запланировать повышение эффективности путем изменения собственной структуры (так называемая «реструктуризация»). Что же касается муниципалитета, то даже при перестройке структуры административных органов предпочтительнее не допускать радикальных перемен в системе административных, хозяйственных и социальных связей территории.

В-четвертых, территория, в отличие от корпорации, вплотную не сталкивается с рыночной конкуренцией: конкуренты не создают угрозы существованию муниципалитета. Как правило, регионы, особенно периферийные, не ведут конкурентной борьбы за ресурсы на соседних территориях. Конечно, в отдельных случаях имеет место, например, конкуренция за средства вышестоящих бюджетов, а также за внешние инвестиции, но это не ставит муниципалитет на грань выживания. Отсюда для территорий открывается возможность ориентироваться на законы конкуренции – правда, не с целью решения проблем, а во имя перспектив. Примером может служить повышение привлекательности города для туристов.

Аналогично, хотя маркетинг, жизненно необходимый в стратегии предприятия, и не является обязательным для региональной и муниципальной стратегии, так называемый «маркетинг территорий» приобретает сейчас все большую популярность: данная технология создает дополнительный символический капитал, который может быть трансформирован в социальный либо материальный ресурс местного сообщества.

В-пятых, для муниципалитета экономическая эффективность не может выступать главной целевой установкой, уступая место социальной эффективности. Так, положительным результатом развития территории является рост численности населения, в то время как на предприятии положительный эффект зачастую достигается путем сокращения численности работников. Проблема состоит в том, что муниципалитет, реализуя социальные ориентиры, порой вынужден считаться с действующими в той же среде рыночными законами.

И, наконец, в-шестых, на уровне территории слабо реализуется изначальный смысл стратегии, который выражается в понятиях стратегического выбора, стратегической альтернативы. Региональные и муниципальные стратегии обычно носят комплексный характер, будучи ориентированы на все основные сферы жизнедеятельности, однако при этом упускается из виду момент выбора. Причиной тому, скорее всего, является осторожность властей: отсутствие выбора означает отсутствие оппонентов и, соответственно, критики.

Примерами корпоративных стратегий, в которых реализован выбор, являются стратегии «отступления», «тушения пожара», «партизанской войны», «ответного удара», «захвата незанятых пространств», «лидерства по издержкам», «опережающего удара» и т.д.¹ Наименования эти, конечно же, метафоричны. Так, под партизанской войной подразумевается борьба с конкурентами за сохранение своих позиций.

Включение в стратегию момента альтернативности обеспечивает не только соответствие исходного смысла понятия «стратегия» его конкретному воплощению, но и внушительные результаты за счет концентрации ресурсов в одном направлении, а также позволяет отграничивать реализацию долгосрочной инициативы от теку-

щей деятельности органов власти, что важно в организационном плане.

Итак, коммерческими организациями (как и иными, в чьи функции не входит территориальное управление) накоплен достаточный опыт разработки стратегий, который следует анализировать на предмет использования в муниципальном управлении. Речь идет не только об общих принципах построения стратегических документов, но и о конкретных идеях, оформленных в виде мероприятий. Так, Белгородский государственный университет имеет опыт повышения интеллектуального потенциала путем привлечения на постоянную работу специалистов (и целых научных школ) по прорывным технологиям². Этот опыт может быть применен и в масштабах всего города.

Опыт коммерческих организаций может быть полезен не только при разработке стратегий, но и в текущей муниципальной практике. Ключевым нововведением является интерпретация деятельности муниципалитета через категорию *муниципальных услуг*.

Первое концептуальное обоснование муниципальных услуг дал нобелевский лауреат Джеймс Мак-Джилл Бьюкенен в рамках теории общественного выбора. Данная теория примеряет на субъектов процесса территориального управления роли экономических агентов:

- граждане рассматриваются как клиенты и потребители;
- государственные учреждения интерпретируются как фирмы, существование которых зависит от того, покрывает ли получаемая в результате их деятельности прибыль (в различном ее выражении) расходы на их содержание;
- политическая и государственно-управленческая система становится аналогом гигантского рынка спроса и предложения товаров и услуг³.

Перенос понятия услуги из коммерческой в муниципальную сферу высвечивает проблемные свойства услуги как таковой:

1. Неосвязаемость. Заказчики услуги должны верить исполнителю на слово, поэтому их риск выше, чем при покупке товара.
2. Неотделимость от источника, будь то человек или машина.
3. Личный контакт производителя и потребителя услуг в процессе их оказания.

² Официальный сайт Белгородского государственного университета <http://www.bsu.edu.ru/bsu>

³ Цит. по: Модестов С.А. Административное реформирование: выбор пути. Доклад на VII Афанасьевских чтениях (Руза, 6-8 февраля 2009 г.).

4. Непостоянство качества. Зависимость от поставщиков, времени и места.

5. Несохраняемость. Услугу невозможно хранить¹.

Определяя муниципальную услугу, исследователи подчеркивают различные ее признаки: местный характер, муниципальную форму собственности, соответствие законодательному перечню вопросов местного значения, финансирование за счет местного бюджета. Вместе с тем, данные признаки не носят универсального характера².

На наш взгляд, *муниципальная услуга* – это деятельность муниципалитета (или иных организаций в порядке делегирования полномочий) в пределах своих возможностей по реализации потребностей и законных интересов граждан, результатом которой является конечное благо.

В данном определении заложены следующие смыслы:

- допустимость делегирования муниципальных услуг сторонним исполнителям;
- указание на пределы возможностей муниципалитета, а не на перечень вопросов местного значения – отдельные виды деятельности, например, психологическая помощь гражданам, могут осуществляться, даже не будучи прописаны в Федеральном законе № 131-ФЗ, в соответствии с п.2 ст. 16.1 данного закона.
- наличие не менее двух субъектов услуги – муниципалитета и граждан;

● наличие конкретного результата – некоего материального или нематериального блага, отличающего услугу от циклических функций.

В идеале в определение муниципальной услуги следовало бы включить также признаки *адресности*³ – обращенности к интересам конкретной группы субъектов, *регламентации и измеримости эффекта* – в таком случае данное понятие обретет качественное своеобразие, будет отличаться от понятия муниципальной деятельности вообще. Все же, исходя из реальной практики и современного состояния законодательства, добавлять эти признаки в определение понятия пока еще преждевременно.

В технологическом плане совершенствование управления на основе концепции муниципальных услуг предполагает, что из функций будут поэтапно выделяться адресные, регламентированные и измеримые услуги. При этом каждая услуга должна оказываться в соответствии с предварительно разработанным стандартом, фиксирующим минимальные качественные и количественные характеристики, нарушение которых наносит вред потребителю⁴.

Таким образом, использование в сферах стратегического и текущего управления опыта коммерческих структур является одним из важнейших направлений повышения эффективности работы муниципалитета.

¹ Акимова Н.А. Управление в сфере муниципальных услуг (На примере муниципальных образований Кемеровской области). Дис. ... канд. экон. наук. – Кемерово, 2004. – С.21.

² Там же. – С.12-17.

³ О том, что это качественный признак услуги, говорится в работе: Хайдаров Р. Муниципальные услуги: сравнительный анализ // Власть. – 2008. – № 8. – С.51.

⁴ Вобленко С.В. Технология написания стандарта услуги на основе «типового стандарта» (на примере стандартов услуги «Поддержка развития малого и среднего предпринимательства») // <http://www.admkirov.ru/development/reform/seminars/technologie%20napisaniya%20standartov%20yulyg.ppt>



*Шевченко Наталья Владимировна,
кандидат экономических наук,
ст. преподаватель кафедры социальных технологий БелГУ*

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА КАК ОСНОВА ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

В процессе реализации стратегических планов и целевых программ субъекты муниципального развития должны быть обеспечены актуальной, достоверной и достаточной информацией, методической поддержкой для подготовки и принятия управленческих решений. Необходимым шагом в процессе реализации стратегий является информирование бизнес-сообщества и населения о ходе реализации запланированных мероприятий, а также о решениях и действиях органов исполнительной и законодательной власти области, изменениях нормативной правовой базы, результатах мониторинга и осуществлении корректировок целей, задач, мер, индикаторов.

В течение последних лет работа со статистической информацией характеризуется целым рядом проблем, которые значительно осложняют проведение анализа и прогнозирования показателей социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в состав того или иного субъекта Российской Федерации. Органы местного самоуправления нуждаются в более мощной информационной поддержке принимаемых решений. Соответственно, возрастает потребность в организации системы муниципальной статистики.

Вопросы создания муниципальной статистики обусловлены многократным увеличением количества хозяйствующих субъектов, существенным сокращением количества работников государственной статистики, пере-

ходом государственной статистики на выборочные обследования, внедрением методик досчета результатов выборочных обследований, предполагающих получение итогов лишь на региональном уровне, принципиальной невозможностью проведения статистических работ на районном уровне (например, разработки баланса денежных доходов и расходов населения), изменением технологии сбора и обработки информации в системе государственной статистики, при которой не предусматривалась обработка информации на районном уровне.

Цель создания служб муниципальной статистики – обеспечение органов местного самоуправления информацией, необходимой для изучения социально-экономических явлений, происходящих на муниципальной территории, анализа их состояния и развития, принятия эффективных решений и осуществления управления муниципальным образованием.

В настоящее время муниципальную статистику определяют как систему статистической информации, характеризующую состояние массовых явлений и процессов, входящих в предмет ведения органов местного самоуправления.

Муниципальная статистика охватывает статистическим наблюдением, как правило, меньшие по сравнению с региональной статистикой размеры территорий, и объект муниципальной статистики определён не только территориальными, но и хозяйственными границами.

Объектом ее изучения должно являться муниципальное образование, а точнее социально-экономическая система, функционирующая на данной муниципальной территории. Эта система включает в себя весь комплекс ресурсов, находящихся на территории муниципалитета, и их использование. Муниципальная статистика должна быть ориентирована на сбор данных о них, об их использовании и влиянии на социально-экономическое положение и развитие муниципалитета.

Муниципальная статистика так и не стала полноценным источником информации для принятия управленческих решений органами местного самоуправления. С одной стороны, это обусловлено объективными причинами: действующей технологией сбора информации органами статистики, отсутствием методик досчета на муниципальном уровне, отсутствием содержательной и взвешенной концепции функционирования органов муниципальной статистики. С другой стороны, отчетливо прослеживается отсутствие средств в муниципальных образованиях на техническое оснащение статистики, проведение дополнительных статистических наблюдений, разработку (доработку) методик досчета результатов выборочных наблюдений.

Существующая система сбора, систематизация и доведение до пользователей статистической информации не отвечает требованиям времени. Выбор, отслеживаемых региональными комитетами государственной статистики показателей базируется на соблюдении определенных требований Госкомстата России, а не на потребностях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Сокращена система показателей в разрезе муниципальных образований. Первичная информация о предприятиях как для муниципалитетов, так и для региональных администраций недоступна. Статистическая информация в муниципалитеты поступает от региональных комитетов статистики, а статистические органы, расположенные на территориях муниципальных образований, обеспечивают лишь сбор информации, что лишает систему оперативности.

В связи с ограниченными финансовыми возможностями администрации муниципальных образований ставят вопрос о снижении платы за информацию.

Сведения о результатах финансовой деятельности органы статистики получают от организаций – юридических лиц. При этом информация по месту нахождения обособленных подразделений предприятиями и организациями не предоставляется, что приводит к отсутствию у органов местного самоуправления полной и достоверной информации по своей территории.

Неполное владение информацией о реальной ситуации на уровне муниципальных образований отрицательно сказывается на качестве экономических разработок. Так, отсутствует статистическая информация по городам и районам о состоянии малого предпринимательства, молодежной политики, информатизации и др.

По данным статистических сборников нельзя оценивать динамику производства той или иной продукции в отдельных муниципальных образованиях, так как информация дается госстатистикой только по крупным и средним предприятиям. Отсутствуют также данные по индивидуальным предпринимателям без образования юридического лица.

Сведений, представляемых органами государственной статистики администрациям муниципальных образований, недостаточно. Отсутствует целый ряд социально-экономических показателей, таких как индексы потребительских цен и цен производителей промышленной продукции; численность экономически активного населения; численность безработных по методологии МОТ; численность занятых в частном секторе; занятых в домашнем хозяйстве; численность военнослужащих; численность бюджетников; численность трудовых ресурсов; объем денежных доходов, расходов и сбережений населения; величина прожиточного минимума (показатель отменен); продолжительность жизни населения; показатели, отражающие работу транспорта, выручка от реализации оказанных услуг; фонд заработной платы в материальном производстве и непродуцированной сфере; распределение населения по размеру среднедушевого денежного дохода и т.д.

Весомой проблемой для разработки полного и достоверного плана развития муниципального сектора экономики, требующей принятия мер на федеральном уровне, является несоответствие сроков выполнения прогнозов и сроков представления статистической отчетности.

Центральным звеном содержания муниципальной статистики выступает разработка соответствующих статистических показателей. Система показателей муниципальной статистики разрабатывается с учетом особенностей местного сообщества как объекта статистического изучения и задач, которые ставит практика управления муниципальной территорией, на основе общих принципов построения систем статистических показателей.

Система показателей муниципальной статистики представляет собой совокупность показателей, с различных сторон отображающих состояние и развитие взаимосвязанных социально-экономических явлений и процессов, происходящих на территории муниципального образования.

На уровне муниципальной статистики целесообразно выделить группы статистических показателей, характеризующих следующие аспекты и стороны жизни муниципалитета:

- ресурсы;
- эффективность использования ресурсов;
- результаты развития.

Такая система должна информационно обеспечить потребности любого статистического анализа в зависимости от поставленных задач и их актуальности на текущий момент: укрупнённый анализ проблемы (по нескольким основным показателям или группам (блокам) показателей), одного или нескольких факторов, непосредственно влияющих на состояние рассматриваемого объекта или какого-либо социально-экономического явления, комплексный детальный анализ выбранной проблемы и т.д.

В связи с этим в данную систему должны также входить показатели региональной статистики и показатели, разработанные для федерального статистического наблюдения. Показатели должны быть рассчитаны по единой методологии, что позволит обеспечить их сравнимость.

Общая структура системы показателей должна отражать принципы, по которым согласно стратегии развития оценивается уровень социально-экономического положения территории.

На наш взгляд, возможно следующее направление работ по муниципальной статистике: организация работ по формированию информационной базы муниципального об-

разования будет связана с необходимостью создания системы показателей, которая использовалась бы вновь созданными муниципалитетами для решения вопросов местного значения, оценки социально-экономического положения и развития. Такая организация муниципальной статистики в дальнейшем может использоваться на региональном и федеральном уровнях для определения параметров прогнозных оценок.

Основными принципами построения системы показателей муниципальной статистики должны стать:

- соответствие общей методологии и принципам построения статистических показателей, используемых отечественной статистикой;

- обеспечение единства методологии построения основных сквозных показателей и их сопоставимости с аналогичными показателями в системе государственной централизованной статистики;

- удовлетворение потребностей органов местного самоуправления в качественной оперативной информации, отражающей основные социально-экономические явления и процессы, происходящие на муниципальной территории;

- соответствие содержания и состава системы показателей предметам ведения местного самоуправления, особенностям муниципального образования, положению муниципальной территории в иерархии территориальной структуры.

В связи с этим сбор информации предполагается осуществлять с помощью материалов статистики, сведений предприятий и организаций и опросных оценок экспертов.

При этом формирование экспертной группы включает различные группы населения и специалистов, что позволяет обеспечить учет мнений и достичь высокой степени развития механизма обратной связи между органами местного самоуправления и другими субъектами местного развития. Состав экспертной группы составляет, в зависимости от возможностей муниципального образования, не менее 20 экспертов, обладающих знаниями в различных областях, что обеспечит достаточную степень достоверности полученных результатов. Возглавляет экспертную комиссию глава муниципального образования или один из его заместителей. В качестве экспертов выступают работники администрации муниципально-

го образования, осуществляющие деятельность по различным сферам муниципального образования, их количество может варьироваться в зависимости от состава и структуры отраслей экономики и социальной сферы конкретно взятого муниципального образования. Также в состав экспертной группы целесообразно привлечь депутатов представительного органа в равном количестве для обеспечения легитимности разрабатываемой системы показателей. Помимо муниципальных властей включаются представители общественных и коммерческих организаций, расположенных на территории муниципального образования, с целью обеспечения обратной связи с местным сообществом.

В состав экспертной группы также входят представители органов государственной власти субъекта РФ. В зависимости от имеющихся в наличии финансовых ресурсов воз-

можно привлечение сторонних экспертов, в качестве которых могут выступать научные работники вузов и другие специалисты, обладающие необходимыми знаниями. В рамках работы экспертной группы следует использовать следующую методику формирования системы показателей мониторинга посредством применения экспертных методов оценки приоритетных направлений развития муниципального образования, представленную на рис. 1.

Таким образом, основной целью формирования муниципальной статистики является информационно-статистическое иллюстрирование социально-экономических, экологических, научно-технологических и других преобразований, проводимых в муниципальных образованиях, направленное на повышение эффективности работы органов местного самоуправления,

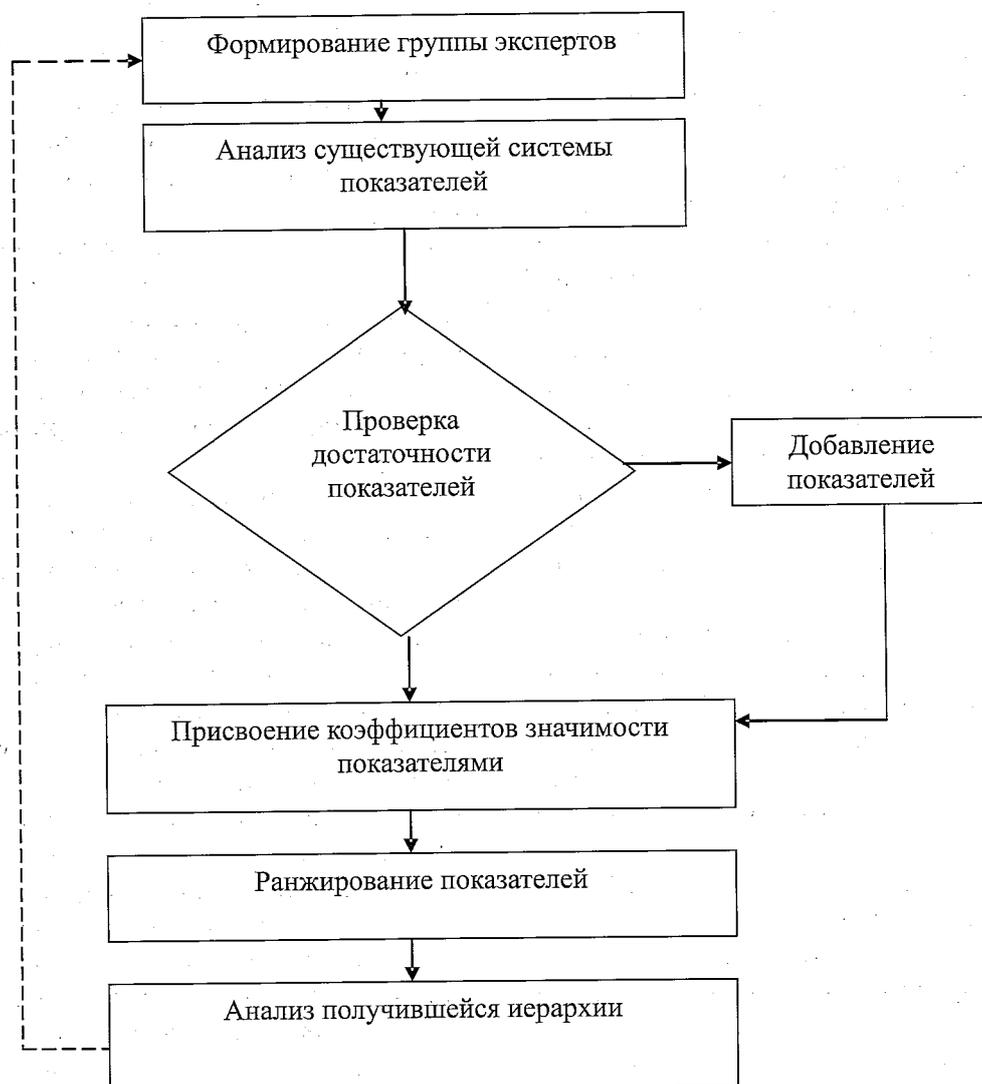


Рис. 1. Алгоритм формирования системы показателей социально-экономического развития муниципального образования

принятие ими соответствующих мер по решению социально-экономических вопросов.

В соответствии с этим основными задачами муниципальной статистики являются:

- обеспечение потребностей органов местного самоуправления в муниципальной статистической информации;
- обеспечение органов государственной власти и органов местного самоуправления достоверной, полной информацией, необходимой для принятия управленческих решений;
- формирование на единой методологической основе информационного фонда муниципальной статистики, поддержание его в актуальном состоянии для обеспечения необходимыми статистическими данными органов местного самоуправления;
- организация оперативного информационно-статистического анализа процессов, характеризующих экономическое положение муниципальных образований, их развитие с точки зрения проводимых социально-экономических реформ;
- обеспечение полноты, своевременности, достоверности и защиты формируемой статистической информации;

- обеспечение полноты и достоверности учета деятельности хозяйствующих субъектов государственного и негосударственного сектора экономики на территории муниципальных образований;

- разработка системы статистических показателей и индикаторов, характеризующих социально-экономические, экологические, научно-технологические и другие процессы в муниципальных образованиях;

- формирование и актуализация системы единой идентификации предприятий, организаций и прочих хозяйствующих субъектов;

- взаимодействие с региональными и отраслевыми информационными системами и разработка региональных схем потоков статистической информации с учетом информационных потребностей на региональном и федеральном уровнях;

- предоставление пользователям доступа к открытой статистической информации в соответствии с действующим законодательством.



Сорокина Светлана Викторовна,
начальник отдела муниципального архивного фонда
администрации города Белгорода,
начальник сектора муниципальной статистики и обработки
данных МУ «Институт муниципальных проблем»



Русинов Игорь Николаевич,
начальник отдела
экономического анализа

*и прогнозирования управления экономического развития
и инвестиций администрации города Белгорода,
главный специалист сектора муниципальной статистики
и обработки данных МУ «Институт муниципальных проблем»*

МЕСТО И РОЛЬ БЕЛГОРОДА В ЦЕНТРАЛЬНО- ЧЕРНОЗЕМНОМ РЕГИОНЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СТАТИСТИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЗА ПЕРВОЕ ПОЛУГОДИЕ 2009 ГОДА

Чтобы знать, насколько интенсивно развивается город, необходимо периодически проводить замеры «стратегических координат», в которых он находится. При этом если ситуацию в некоторой сфере нельзя однозначно расценивать как проблемную, возникает вопрос о том, какие значения показателей следует считать эталонными. С одной стороны, о направленности и интенсивности развития говорит анализ динамики статистических показателей. Действительно, выраженная положительная динамика свидетельствует об улучшении ситуации, однако замедление темпов роста или даже некоторый спад

вовсе не означают обратного. Отдельный город или регион не могут функционировать в отрыве от общероссийских и глобальных тенденций, а значит, понять то, какой уровень достигнут и каков фактический вектор развития, можно только путем сопоставления показателей однопорядковых территориальных единиц, в нашем случае, областных центров Центрального Черноземья.

Из шести областных центрах ЦЧР по численности населения город Белгород занимает четвертое место после Воронежа, Липецка и Курска (см. табл. 1)¹.

Таблица 1.

Социально-демографическая ситуация

Города ЦЧР	Численность населения на 1.01.2009 года, тыс. человек	Январь-июнь 2009 года		
		число родившихся на 1000 человек населения	число умерших на 1000 человек населения	естественный прирост (убыль) населения на 1000 человек населения
Белгород	358,3	10,7	11,5	-0,8
Воронеж	924,1	10,5	14,8	-4,3
Курск	410,8	11,8	13,8	-2,0
Липецк	502,5	10,4	13,2	-2,8
Орел	319,1	10,4	15,4	-5,0
Тамбов	278,6	8,6	14,7	-6,1

¹ Анализ основан на данных статистического бюллетеня Федеральной службы государственной статистики по Белгородской области.

Если обратить внимание на динамику численности населения, то наш город единствен-

ный из областных центров ЦЧР показывает постоянный рост.

Таблица 2.

№ п/п	Годы	Белгород	Липецк	Курск	Орёл	Воронеж	Тамбов
1.	2002	337,0	506,1	412,0	333,0	976,5	294,0
2.	2003	337,9	505,8	412,0	333,0	929,4	293,0
3.	2004	338,6	503,9	406,5	331,0	929,7	289,6
4.	2005	340,9	503,0	405,6	329,3	929,0	287,2
5.	2006	344,2	502,8	405,1	326,4	926,5	285,0
6.	2007	348,7	503,0	408,1	323,0	920,9	281,8
7.	2008	353,1	502,6	410,8	321,5	920,4	279,8
8.	2009	358,3	502,5	410,8	319,1	924,1	278,6



В 2002 году численность населения Белгорода составляла 337,0 тыс. человек, в 2005 году – 340,9 тыс. человек, а на 1.01.2009 года составила 358,3 тыс. человек.

Что касается остальных рассматриваемых городов, то ситуация по численности населения складывается у них не лучшим образом. Так в Курске в 2002 году проживало 412,0 тыс. человек, к 2006 году произошло его сокращение на 6,9 тыс. человек. В последующие годы численность населения постепенно увеличивается, достигнув в текущем году показателя в 410,8 тыс. человек.

В четырёх городах: Воронеже, Липецке, Орле и Тамбове динамика численности населения с 2002 года отрицательная. В Воронеже снижение численности населения с 2002 по 2009 год составило 52,4 тыс. человек, в Тамбове – 15,4 тыс. человек, в Орле – 13,9 тыс. человек, в Липецке – 3,6 тыс. человек.

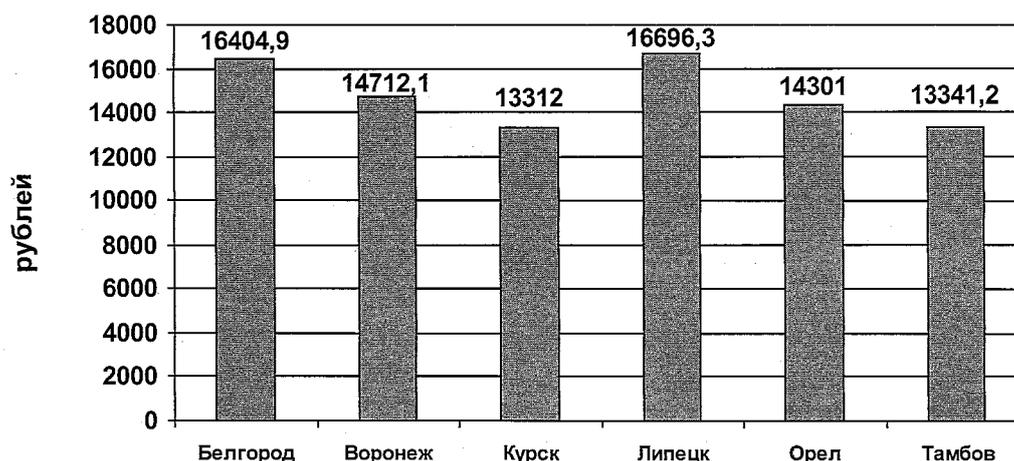
В январе-июне 2009 года в Белгороде сложилась вполне благополучная среди областных

центров ЦЧР *демографическая ситуация*. По числу родившихся на 1000 человек населения (10,7) город занимает второе место, уступая Курску (11,8). Коэффициенты естественной убыли (-0,8) и смертности населения (11,5) являются самыми низкими.

На наш взгляд, этому сопутствует соотношение показателей количества зарегистрированных браков и разводов на 1000 человек, соответственно, 7,7 и 4,9. По данным показателям Белгород занимает лидирующие позиции, уступая по числу браков Липецку (8,6), по числу разводов Тамбову (2,7).

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата по крупным и средним организациям в январе-июне 2009 года составила в Белгороде 16404,9 рубля. По её величине город находится на втором месте среди областных центров ЦЧР после Липецка (16696,3 рубля).

**Среднемесячная номинальная начисленная заработная
плата по крупным и средним организациям**



Можно предположить, что относительно высокая оплата труда в Белгороде оказала в какой-то мере влияние и на *уровень безработицы*. По статистике город имеет минимальный показатель (1,76), уступая только Липецку (1,13). В связи с этим численность официально зарегистрированных безработных по Белгороду на конец июня составила 3,3 тыс. человек. По данному показателю наш город уступает только Тамбову (3,0). В остальных областных центрах ЦЧР численность безработных гораздо выше.

При анализе *прожиточного минимума* на душу населения установлено, что по данному показателю Белгород занимает четвертую позицию (4342,15 рубля) среди рассматриваемых городов после Курска (4294,0 рубля), Орла (4234,0 рубля) и Тамбова (3735,0 рубля).

В свою очередь стоимость *необходимого социального набора* основных продуктов питания в городе в июне 2009 года составила 1998,87 рубля. Среди областных центров ЦЧР этот показатель ниже только в Липецке (1978,00 рубля) и в Тамбове (1958,52 рубля).

Одной из самых ощутимых проблем для жителей всех областных центров ЦЧР стал *рост потребительских цен*. За 6 месяцев текущего года индекс потребительских цен на товары и услуги в сравнении с декабрем 2008 года в среднем возрос на 107,4 %.

Анализируя динамику основных экономических показателей, установлено, что в целом, несмотря на функционирование экономик городов в условиях финансового и экономического кризиса, областными центрами ЦЧР в рассматриваемом периоде допущено незначительное снижение производства товаров и услуг в сравнении с соответствующим периодом 2008 года.

При данных обстоятельствах Белгород сложно назвать лидером, но и аутсайдером он не является. По показателю «оборот крупных и средних организаций по всем видам экономической деятельности» – 68332,0 млн руб. город занимает третье место, пропуская вперед Липецк (133568,0 млн рублей) и Воронеж (117937,0 млн рублей) (см. табл. 2).

Таблица 2.

Оборот крупных и средних организаций по всем видам экономической деятельности

	млн рублей	в % к соответствующему периоду 2008 года
Белгород	68332	96,5
Воронеж	117937	96,3
Курск	52141	95,8
Липецк	133568	73,1
Орел	35843	79,0
Тамбов	33628	103,5

При сравнении вышеуказанного показателя с соответствующим периодом 2008 года установлено, что Белгород на фоне областных центров ЦЧР

расположился на втором месте, достигнув уровня в 96,5%, уступив лишь Тамбову, который показал рост в сравнении с 2008 годом – 103,5%.

По показателю «Сальдированный финансовый результат» Белгород также в числе лидеров – 2395,3 млн рублей. Первенство держит индустриально развитый Липецк – 25426,7 млн рублей. В столице Черноземья Воронеже значение показателя составляет 2360,4 млн рублей.

Следует отметить, что достигнутые значения по вышеуказанному параметру при сравнении с соответствующим периодом прошлого года выглядят достаточно скромно: Белгород достиг только 48,1% к уровню I полугодия 2008 года, Липецк и того меньше – 44,3%. Лидирующие позиции по рассматриваемому экономическому показателю занимает город Тамбов – 78,0%. Причина значительного спада заключается, скорее всего, в экономической ситуации, вызванной мировым финансовым кризисом.

Важный индикатор в системе социально-экономического развития – *инвестиции в основной капитал*. По приросту инвестиций в основной капитал по полному кругу организаций наш город уверенно занимает третье место (7447,5 млн руб.), уступая Липецку (17252,2 млн руб.) и Воронежу (15258,9 млн руб.).

Немалый интерес вызывает статистика по *строительству*, поскольку сама сфера строительства характеризуется весьма противоречивыми данными. С одной стороны, мы наблюдаем рост вводимого жилья в сравнении с соответствующим периодом прошлого года: Липецк – 166,0%, Курск – 131,3 %, Воронеж – 110,8 %, Белгород – 104,1%, а с другой, значительное сокращение объёма строительных работ. Так, в Орле из-за снижения объёмов удалось выполнить работ (услуг) только на 54,0% к соответствующему периоду 2008 года, в Белгороде на 71,4%, в Курске на 72,0%, в Липецке на 76,9% и т.д. Таким образом, снижение объёмов работ по виду де-

ятельности «строительство» наблюдалось во всех рассматриваемых областных центрах.

При сравнении показателя «Оборот розничной торговли по крупным и средним организациям» с соответствующим периодом 2008 года наблюдается снижение в сопоставимой оценке. Худшие результаты в Белгороде (76,0%) и Орле (87,0%). Остальные областные центры ЦЧР сумели перешагнуть планку в 90,0%.

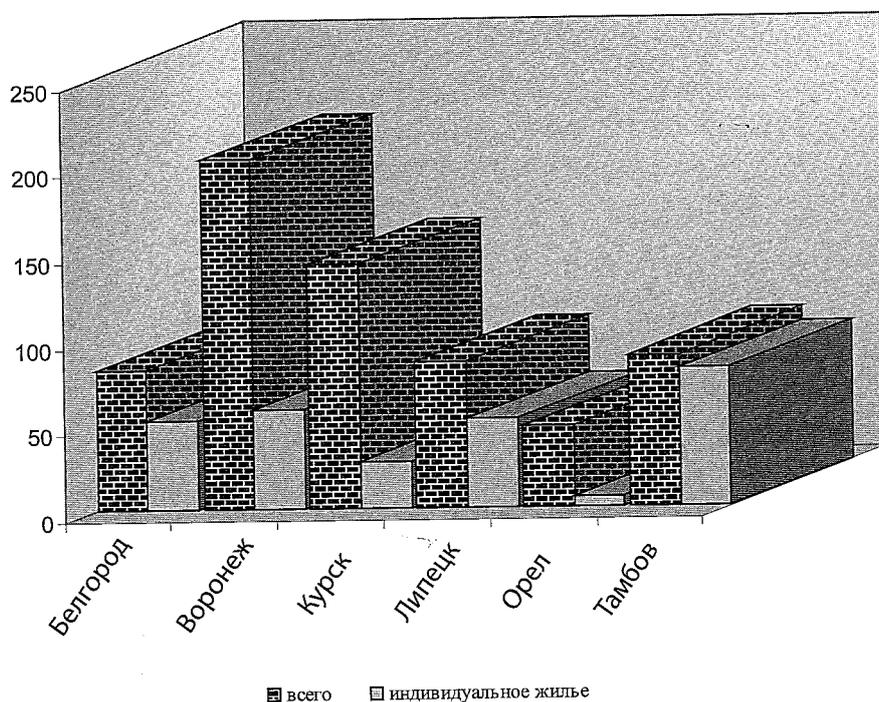
В январе-июне т.г. по сравнению с январём-июнем 2008 года *оборот общественного питания* также снижен в большинстве рассматриваемых городах. Однако, несмотря на неблагоприятные экономические условия, в Тамбове и Орле данный вид услуг превысил уровень 2008 года. В Тамбове превышение составило 107,4%, в Орле – 120,0%.

На наш взгляд, достижение положительных результатов в этих городах связано, прежде всего, с незначительными темпами удорожания данного вида услуг.

При анализе оказанных бытовых услуг населению также установлено снижение во всех областных центрах ЦЧР. Исключение составил Липецк, который сумел завершить полугодие с показателем 101,0% к аналогичному периоду 2008 года.

Всееляют оптимизм данные при анализе *объёма платных услуг*. Практически все города превысили показатели 2008 года, за

Ввод в действие жилых домов в январе-июне 2009 года



исключением Тамбова (95,2%) и Липецка (98,0).

По показателю *исполнения бюджетов по доходной части* Белгород уверенно занял второе место (4041,0 млн рублей), отдав пальму первенства Воронежу (5754,4 млн рублей).

Достижение нашим городом таких высоких показателей связано с тем, что администрация города совместно с государственными и федеральными структурами постоянно проводит работу с плательщиками (юридическими и физическими лицами) на предмет своевременного и полного погашения ими налоговых и неналоговых обязательств по срокам, установленным

действующим законодательством. Положительные результаты достигаются и от постоянной работы с недоимщиками.

Проведенный сравнительный анализ основных показателей социально-экономического развития областных центров Центрального Чернозёмного района за первое полугодие 2009 года свидетельствует о том, что развитие ЦЧР заметно осложняется социально-экономическим кризисом. При сравнении экономических показателей с соответствующим периодом 2008 г. отмечено ухудшение позиций практически по всем показателям, за исключением демографических.



Савенкова Ирина Валерьевна,
кандидат социологических наук,
начальник сектора социологических исследований
МУ «Институт муниципальных проблем»,
старший преподаватель кафедры социологии
БГТУ имени В.Г. Шухова



Шамаева Наталья Валерьевна,
главный специалист сектора социологических исследований
МУ «Институт муниципальных проблем»



Тарасова Валентина Витальевна,
главный специалист
сектора социологических
исследований
МУ «Институт
муниципальных проблем»

РАЗВИТИЕ И АКТУАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА ГОРОДА БЕЛГОРОДА

Данная статья посвящена анализу социального потенциала г. Белгорода и определению перспективных направлений его развития с учетом современных экономических и социокультурных условий. Эмпирическую базу ее составили результаты ряда социологических исследований, проведенных Институтом муниципальных проблем, которые были посвящены изучению основных сфер жизнедеятельности г. Белгорода.

В настоящее время социально-экономическая политика города Белгорода базируется на принципах построения гражданского общества и правового государства. Она интегрирует сложный комплекс федеральных и региональных целевых программ и может быть успешно реализована при условии постоянного отслеживания и анализа реальных ситуаций в городе Белгороде методами современной науки. Приоритетным направлением социально-

экономической политики города Белгорода является повышение жизненного уровня населения (обеспечение граждан доступным жильем, качественное образование, высококвалифицированное медицинское обслуживание, оказание адресной социальной помощи и др.).

Сегодня Белгород – город с развитой инфраструктурой, научный, культурный, экономический и духовный центр Центрального Черноземья. Белгород неоднократно занимал почетное первое место по благоустроенности среди городов России с населением от 100 до 500 тыс. человек. Население современного Белгорода многонационально: в данный момент на территории города проживает до 100 национальностей, среди которых наибольшая часть – русские; на втором месте – украинцы, так как область является приграничной и от Белгорода до границы с Украиной всего лишь 38 км. Численность населения города Белгорода в 2008

году составила 353043 человека. Белгород – динамично развивающийся город.

С целью улучшения жизни белгородцев еще в 2007 году была принята Стратегия развития города Белгорода до 2025 года и План действий органов местного самоуправления на 2007–2011 годы¹. Выработке стратегии развития города предшествовали комплексные социологические исследования, которые дали основу для выбора наиболее целесообразного, эффективного и приемлемого сценария социально-экономического и культурного развития.

Стратегию развития города Белгорода мы определяем как программу последовательной трансформации социально-экономической, политической сфер в состояние, соответствующее желаемым, заранее определенным параметрам в пространстве и времени. Стратегия развития Белгорода определяет создание условий для развития социального потенциала белгородцев, творческой самореализации личности, удовлетворения возрастающих культурных потребностей горожан.

Реализация Стратегии развития города Белгорода до 2025 года и Плана действий органов местного самоуправления на 2007–2011 годы предполагает мобилизацию всех ресурсов экономического и социального потенциала города, включая природные, производственные, трудовые, финансовые. Благоприятные условия жизни города Белгорода: умеренно континентальный климат с довольно мягкой зимой и продолжительным летом, наличие сырьевых ресурсов (лес, мел, песок, глина и др.) способствуют успешному и интенсивному развитию города и области.

Фундаментом микроэкономической политики города Белгорода выступают макроэкономические и макросоциальные ориентиры стратегического развития Белгородской области. Город поддерживает и развивает социально-экономические направления Белгородской области, а именно: развитие человеческого потенциала, создание высококонкурентной институциональной среды, структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития, закрепление и расширение конкурентных преимуществ в традиционных сферах (аграрный сектор, переработка природных ресурсов), расширение и укрепление внешнеэкономических позиций, переход к

новой модели пространственного развития экономики.

В настоящее время администрация города Белгорода концентрирует усилия на реализации ключевых стратегических приоритетов: обеспечение устойчивого развития города, инвестиции в человека, развитие местного самоуправления. Масштабность Стратегии развития города Белгорода до 2025 года требует от администрации города: поставить человека – его образование, здоровье, условия жизни в центр приоритетов стратегического планирования социально-экономического развития; кардинально повысить финансирование развития отраслей и структур, определяющих качество воспроизводства социального потенциала. Важно, чтобы каждая семья реально почувствовала перемены к лучшему в своей жизни, чтобы выросло доверие людей к выбранному курсу социально-экономической политики города.

Созидательная деятельность в городе Белгороде связана с реализацией новаторских идей, поскольку именно они предусматривают кардинальные векторные, структурные, количественные и качественные изменения в социально-экономической и политической сферах города Белгорода. Развитие города Белгорода можно представить как комплексный процесс изменений его экологической, экономической, социальной, духовной, пространственной, политической сфер, приводящий к их качественным преобразованиям и, в конечном счете, к изменениям условий жизни самого человека.

Осуществление прогрессивных трансформаций предполагает актуализацию и реализацию мощного социального потенциала города Белгорода, формирующегося под воздействием двух факторов: внешнего – исторически определенного названия или имени города; внутреннего – имиджа города, который складывается в результате деятельности учреждений, предприятий и фирм, действующих на территории данного административно-территориального явления².

Впервые термин «социальный потенциал» был подвергнут систематическому изучению в работах экономистов³. Но постепенно предметная область исследований социального по-

¹ Утверждена решением Совета депутатов города Белгорода от 30 января 2007 года № 413 (в ред. решений Совета депутатов г. Белгорода от 25.09.2007 г. № 527, от 25.11.2008 г. № 110).

² Котельников Г.А. Исследование динамики социокультурных процессов в регионе // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. – 2005. – № 12. – С.388.

³ Аглямova Г.Р., Нугаев М.А. Интеллектуальный потенциал молодого города: структура, содержание, социальные функции. – Электрон. изд. <http://www.tisbi.ru/science/vestnik/2002/issue3/Sociol>

тенциала стала расширяться: в ходе анализа становилось все более и более очевидным, что познание закономерностей генезиса и развития социального потенциала предполагает неизбежный выход в сферу социологических исследований, учет «человеческого фактора». Поэтому интерес исследователей переключился от чисто экономического анализа к социологии труда, социологии образования, социологии города. Появились первые обобщающие теоретические исследования социального потенциала, представлявшие собой попытки междисциплинарного синтеза вкладов разных общественных наук.

Социальный потенциал состоит из двух частей. Первая часть социального потенциала представляет собой объективно существующую данность, которая уже обнаружена или как реализующаяся в деятельности, или как способная быть реализованной только в деятельности. При этом вторая часть характеризует ту сферу человеческих способностей, которых еще нет, но которые могут еще появиться. Первую часть мы можем назвать наличным социальным потенциалом, а вторую часть – перспективным социальным потенциалом.

Социальный потенциал города может быть определен как система элементов, непосредственно определяющих социальную активность населения данного города и, соответственно, возможности получения населением данного города социально значимых результатов в различных сферах общественного бытия – трудовой, социально-политической и духовной¹. Социальный потенциал города – это максимальные возможности его жителей. Он отражает тип социального развития ситуационного, стабильного, инновационного; характер социального управления – стратегии, тактики; уровень инновационных элементов в процессе воспроизводства – фактического (реального); планируемого.

Важнейшим элементом социального потенциала города Белгорода является ювенальный потенциал как совокупность демографического, трудового, образовательного, интеллектуального потенциалов и потенциала культуры молодого поколения. Общая численность молодежи в возрасте 14-30 лет 107502 человека, что составляет 30,5% от общей численности населения города. Молодежная политика города направлена на совершенствование условий и возможностей для успешной социализации и эффективной

¹ Алтынбаев Р.З. Социальный потенциал молодого города // Социологические исследования. – 1998. – № 2. – С. 9.

самореализации молодежи, развития ее творческого, научно-исследовательского потенциала.

При изучении социального потенциала города Белгорода мы опирались на данные социологического исследования «Отношение населения города Белгорода к деятельности органов местного самоуправления», которое было проведено в период с 26 мая по 10 июня 2009 года в форме поквартирного опроса, поскольку это в наибольшей степени отвечает принципу репрезентативности и позволяет анализировать данные в разрезе внутригородских территорий. Опросом было охвачено 27 округов города Белгорода. Выборка исследования составила 1370 жителей города в возрасте 18 лет и старше (по 50 квартир в рамках каждого округа), из них мужчин – 45,2% и женщин – 54,8%. Возрастной состав опрошенных: 18-30 лет – 16,1% респондентов; 31-54(59) лет – 55,6%; 56 (60) лет и старше – 28,3%.

По результатам исследования в 2009 году удовлетворенность населения состоянием различных сфер жизнедеятельности выглядит следующим образом: благоустройство города (89,8%); жилищно-коммунальная сфера (40,9%); состояние дворовых территорий (57,5%); общественный транспорт (61,1%); охрана окружающей среды (66,6%); общественный правопорядок (69,1%); уровень медицинского обслуживания (42,1%); социальная защита (62,8%); культурно-досуговая сфера (71,3%); поддержка предпринимательства (32,9%).

Социологические исследования, направленные на изучение основных сфер жизнедеятельности, проводились Институтом муниципальных проблем в октябре 2007 г., в октябре 2008 г. и июне 2009 г. Полученные данные представлены в таблице 1.

Представленные данные показывают, что наблюдается определенное снижение степени удовлетворенности населения состоянием сфер городской жизни в 2009 году по сравнению с 2008 годом, что можно объяснить начавшимся в стране экономическим кризисом и общим снижением уровня жизни.

За последние годы Белгород и Белгородская область добились значительных успехов в социально-экономическом развитии. В качестве положительных примеров следует отметить стабилизацию демографической ситуации, наращивание жилищного строительства, рост промышленного производства, повышение средней заработной платы, обеспечение высокой инвестиционной привлекательности города. Подтверждением достигнутых успехов стала, в частности, победа Белгорода во Всероссийском

**Динамика удовлетворенности сферами жизни
(в % от числа опрошенных)**

	Сфера жизнедеятельности	октябрь 2007 г.	2008 г.	июнь 2009 г.
1.	Благоустройство	89,4	июнь 2008 г. – 96,1%	89,8
2.	Состояние дворов	58,2	–	57,5
3.	ЖКХ	32,9	декабрь 2007 г. – 51,7, июнь 2008 г. – 57,3%, сентябрь 2008 г. – 68,5	40,9
4.	Транспорт	58,1	февраль 2008 г. (маршрутные такси) – 78%, июнь 2008 г. – 75,6%	61,1
5.	Экология	48,1	июнь 2008 г. – 75,2%	66,6
6.	Соцзащита	42,9	–	62,8
7.	Правопорядок	51,5	июнь 2008 г. – 78%	69,1
8.	Поддержка бизнеса	26,1	август 2008 г. – 66,3% (среди предпринимателей)	32,9
9.	Медицина	29,5	июнь 2008 г. – 55,1%, декабрь 2008 г. – 61,6%	42,1
10.	Образование	53,5	июнь 2008 г. – 63,7%, декабрь 2008 г. – 89,4% (опрос родителей учащихся на территории школ)	–
11.	Культура и досуг	40,5 (организация досуга молодежи)	–	71,3

конкурсе «Золотой рубль» (2006 г.) как города с устойчиво развивающейся экономикой¹.

В условиях продолжающегося реформирования российского общества на первое место по значимости среди социально-политических факторов выходит общественное самоуправление. Это форма народовластия, призванная направлять, организовывать и регулировать общественную жизнь граждан как в границах отдельного микрорайона, так и всего городского сообщества. В настоящее время потребность в самоуправлении чрезвычайно высока на микроуровнях, таких как улица, двор, дом, подъезд.

В 2008 году в городе Белгороде активно реализуется управленческое нововведение «Система общественного самоуправления»²,

¹ Боженов С.А. Общественное самоуправление как фактор стратегического развития муниципального образования // Общественное самоуправление как фактор стратегического развития муниципального образования: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Белгород, 17 декабря 2008 г. / Под общ. ред. С.А. Боженова, В.И. Патрушева, К.В. Харченко. – Белгород: Константа, 2008. – С. 10.

² Городская целевая программа «Развитие общественного самоуправления в городе Белгороде на 2008-2011 годы»: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 25 декабря 2007 г. № 603.

которое стало возможным благодаря инициативе городской администрации и находится в стадии апробации. Общественное самоуправление объединяет власть и городских жителей для решения социально значимых потребностей населения.

Территориальное общественное самоуправление – это, во-первых, самодеятельность граждан; во-вторых, состояние самоорганизации, готовности к самоуправлению, умение жителей, наличие условий для самоуправления; в-третьих, институциональное образование, то есть наличие дееспособной системы органов самоуправления и средств управления: органы плюс жители, способные к самоуправлению; в-четвертых, форма участия населения в решении вопросов местного значения; в-пятых, общественные организации, общественные объединения, органы общественной самодеятельности. В городе Белгороде на данный момент функционируют 83 ТОСа.

С целью определения особенностей формирования в г. Белгороде институтов общественного самоуправления путем измерения уровня гражданской и социальной активности жителей города в мае 2009 года Институтом муниципальных проблем было проведено

исследование «Мониторинг состояния соседских сообществ». Выборочная совокупность составила 1987 жителей города Белгорода в возрасте 18 лет и старше, из них 46,7% – мужчин и 53,3% – женщин. Возрастной состав опрошенных: 18-30 лет – 16,5% респондентов; 31-54(59) лет – 60,5%; 56 (60) лет и старше – 23%.

По итогам исследования были получены следующие данные, отражающие отношение граждан к общественному самоуправлению: 25,4% городских жителей знают термин «общественное самоуправление» и имеют представление, о чем речь; для 43,5% респондентов термин «общественное самоуправление» на слуху, но они не вникали в него детально и 31,1% опрошенных заявили, что не осведомлены о термине «общественное самоуправление». Подчеркнем, что, несмотря на значительную долю жителей (2008 – 35,7%; 2009 – 28,3%), считающих, что с введением ТОСов ничего нового не произойдет, спустя год после образования общественного самоуправления достаточно высокая доля лиц (2008 г. – 40,5%; 2009 г. – 42,2%) уверена в эффективной работе и результативности общественного самоуправления, при этом отмечая о необходимости расширения возможностей ТОСов.

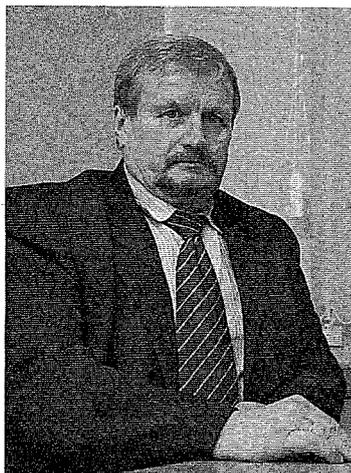
В реалиях сегодняшнего дня, чтобы повысить удовлетворенность граждан деятельностью городской администрации, необходимо продолжать совершенствовать развитие сфер жизнедеятельности, уделять внимание «проблемным» микрорайонам, развивать добрососедские отношения среди горожан путем создания инфраструктуры микрорайонов (беседки, общественные помещения). Деятельность ТОСов должна быть более прозрачной и адекватно отражать действительность. Безусловно, продуктивность и результативность

ТОСов налицо, они содействуют укреплению общественного порядка, защите прав потребителей, оказывают помощь школам, детским садам, больницам и поликлиникам, благотворительным фондам и организациям, поддерживают в надлежащем состоянии памятники истории и культуры.

Учитывая верный вектор социальных преобразований городских властей, в дальнейшем следует расширять мероприятия, связанные с привлечением населения к решению социальных проблем города Белгорода, а именно поддерживать инициативу отдельных граждан по благоустройству подъездов и дворовых территорий, оказывать помощь таким гражданам. Особое внимание следует уделять пенсионерам как группе с наибольшей способностью к самоорганизации на уровне дома и двора, что позволит пожилым людям почувствовать свою полезность, и в то же время территории обретут хозяев.

Специализированные социологические исследования по изучению развития отдельных сфер жизни городского сообщества и систематический мониторинг общественного мнения по социально значимым вопросам позволяет своевременно на них реагировать и учитывать полученные данные при разработке и реализации стратегии развития города.

Социальный потенциал характеризует ресурсы и возможности города и позволит в дальнейшем реализовать намеченную Стратегию развития города Белгорода до 2025 года. В современных условиях развитие социального потенциала становится приоритетом в деятельности органов местного самоуправления. Социальный потенциал города Белгорода обуславливает его социально-экономическое, культурное развитие и обеспечивает конкурентоспособность города.



*Коваль Владимир Николаевич,
заместитель начальника департамента
городского хозяйства,
начальник сектора проблематики городского хозяйства
МУ «Институт муниципальных проблем»,
заслуженный эколог РФ*

ЭКОЛОГИЯ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ г. БЕЛГОРОДА)

*От рационального образа жизни –
к рациональному природопользованию*

Всемирный Фонд Дикой Природы (World Wild Fund) ежегодно в своем докладе вычисляет агрегированный индекс живой планеты (Living Planet Index), который представляет собой среднюю численность животных в лесах, в водных и морских экосистемах по наиболее представительной выборке в экосистеме. В 1970 году человечество вышло за пределы восстановительных возможностей природы в глобальном масштабе, что привело к истощению природного капитала планеты за последующий период на 33%. Разрушение человеком природных основ воспроизводства собственной жизни ставит под угрозу распада генетические программы homo sapiens.

Какова же альтернатива? Конференция ООН по окружающей среде и развитию, состоявшаяся 3-4 июня 1992 года в Рио-де-Жанейро, приняла Повестку дня на XXI век. Этот документ по значимости можно приравнять к экологическому евангелию. Один из основных выводов конференции: «Рост численности населения мира и масштабов производства в сочетании с нерациональными структурами потребления все более тяжелым бременем ложится на жизнеобеспечивающий потенциал нашей планеты». Первична здесь структура гиперпотребления, которая ориентируется на так называемые вторичные потребности – предметы роскоши

– и «потребительскую жадность». Нынешняя экономическая (индустриальная) цивилизация устроена так, что конкуренция ведет к стремительному обновлению ассортимента товаров, а рекламный прессинг и насаждаемый потребительский культ вытесняет из обращения хорошие добротные товары в пользу лучших. Законы же рентабельности требуют массового производства. Отсюда потребительские и производственные аппетиты человечества растут в геометрической прогрессии, бессмысленно истощая невозполнимые природные ресурсы планеты. При этом 95% потребляемых ресурсов превращается не в готовую продукцию, а в отходы.

Его Святейшество Патриарх Кирилл сказал: «Возрастающие объемы потребления пагубно влияют на экологическую обстановку, а то, что люди не берегут природу, свидетельствует об их духовном упадке. В наших городах и загородных лесах огромное количество бытового мусора. Мусор в душе – мусор на улицах».

Впервые за 1500 лет Ватикан пересмотрел список смертных грехов и к семи смертным грехам (гордыня, зависть, обжорство, похоть, гнев, алчность, уныние) добавил еще 7, в том числе – загрязнение окружающей среды (остальные: биоэтические (контроль рождаемости), сомнительные с моральной точки зре-

ния эксперименты (исследование стволовых клеток), употребление наркотиков, увеличение имущественного расслоения, избыточное богатство, действия, которые приводят к росту числа бедных).

«Доминирующие схемы производства и потребления ведут к экологическому опустошению, истощению ресурсов и массовому исчезновению биологических видов», – записано в Хартии Земли, принятой ЮНЕСКО в марте 2000 г. В 16 принципах Хартии содержится призыв к объединению и созданию нового устойчивого глобального общества, основанного на уважении к природе, универсальным правам человека, экономической справедливости и культуре мира.

Выход из экономического тупика и глубокого системного экологического кризиса в Повестке XXI века сформулирован так: «Общая цель заключается в интеграции вопросов охраны окружающей среды и устойчивого развития (sustainable development)». Под устойчивым развитием главы государств и правительств более 180 стран подразумевали «обеспечение должного баланса между приоритетами охраны окружающей среды и потребностями развития». Принцип № 7 Хартии Земли гласит: «Применять такие модели производства, потребления и воспроизводства, которые сохраняют регенеративные возможности Земли, права человека и благополучие сообществ».

Обратим внимание на терминологические тонкости. Точный перевод выражения *sustainable development* означает *поддерживаемое развитие*. В русском языке принят термин «устойчивое развитие», хотя, на мой взгляд, здесь кроется смысловая неточность, поскольку, во-первых, слово «устойчивое» соответствует английскому «stability» и, во-вторых, «развитие» и «устойчивость» определенным образом входят в смысловое противоречие. Возможно, данный смысл точнее передается понятием «сбалансированное развитие».

Как же трансформировать устойчивое (сбалансированное) развитие на уровне экологической политики муниципального образования? Определение понятия экологической политики дано в национальном стандарте Российской Федерации *ГОСТ Р 14001-2007. Системы экологического менеджмента*. В развитии этого определения, экологическая политика муниципального образования – это официальное заявление высшего руководства муниципального органа власти об основных намерениях и направлениях деятельности в

отношении результативности управления экологическим аспектом вопросов местного значения.

В г. Белгороде документ об основах экологической политики впервые был принят в 2003 году. За это время удалось сделать немало. Внедрен программно-целевой подход в решении экологических проблем. Создана муниципальная экологическая служба. Обеспечены взаимодействие и координация с региональными и федеральными природоохранными структурами и хозяйствующими субъектами в обеспечении требований санитарно-экологического законодательства. Особо отметим областную экологическую инспекцию. Сформирован городской экологический совет, организовано проведение ежегодных городских экологических конференций и ежегодных учительских экологических конференций. Повышение экологической устойчивости города выделена как цель Стратегии развития города. Создана система обращения с отходами и ее экологическая инфраструктура: полигон ТБО; мусоросортировочный завод; обновленный парк современного спецавтотранспорта; установка по переработке медицинских отходов; полигон для инертных отходов; система сбора и переработки изношенных автошин, отработанных моторных масел; производство гофротары из макулатуры, создано предприятие по переработке строительных отходов. Снижены удельные выбросы, приходящиеся на единицу объема выпускаемой продукции. Организована защита лесов от пожаров. Перешли на бездымную технологию ремонта мягких кровель и технологию с вторичным использованием рубероида. Технически перевооружен комплекс по уборке и содержанию городской территории: внедрены щеподробилки для древесных отходов, агрегат для посадки деревьев с комом земли, современные машины по уборке прилотовой части дорог, земснаряд для расчистки русла рек. Внедрены современные электрофильтры на печах обжига цементного клинкера, отвечающие европейским стандартам и оснащенные автоматическим контролем выбросов с возможностью дистанционного получения данных в режиме реального времени. Заменены сотни тысяч квадратных метров асфальтобетонных покрытий дорог и тротуаров на экологически чистую тротуарную плитку. Внедрена астро-лидарная технология мониторинга загрязнения атмосферы города выбросами аэрозолей. Созданы эффективные обучающие и воспитательные технологии эко-

логической направленности в ДООУ № 70, прошел апробацию образовательный пилотный проект «Экология и культура мышления» в 27-й гимназии. Получили высокую национальную оценку научно-исследовательские работы школьников на кафедре промышленной экологии БГТУ им. Шухова. Прошли экологическую подготовку руководители предприятий и органов местного самоуправления г. Белгорода на специальных курсах по охране окружающей среды при Белгородском филиале Академии государственной службы. Проведен международный научно-практический семинар, посвященный решению проблем очистки загрязненных нефтепродуктами территорий с участием представителей федеральной экологической службы Германии. Состоялся международный фестиваль карикатуры «Чистый взгляд», посвященный экологическому просвещению. Заложен ботанический сад. На территории 106 и 108 кварталов урочища Сосновка холдингом «ЖБК-1» создана лесопарковая зона. Население города получило доступ к ультрапресной экологически чистой воде юрского водоносного горизонта. Город украшен еврогазонами, цветниками, розариями, альпинариями, уникальными фонтанами, образцовыми пляжами. Проведена масштабная дендрологическая реконструкция зеленого фонда города. Расчищено русло рек Везелка и Нижегородка. Проложен ливневый коллектор в урочище Армячий лог, прекративший водную эрозию почвы. Реконструированы основные автомагистрали, построены пешеходные переходы в разных уровнях, построены путепровод

и юго-восточный обход, а также восточный дублер проспекта Б. Хмельницкого, а проспект Ватутина соединен с улицей Щорса и автомагистралью Москва-Харьков. Возведены многоэтажные паркинги. Рекультивировано более 50 га нарушенных карьерными разработками земель. Построена новая яма Беккари.

В Основах экологической политики г. Белгорода сформулированы четыре принципа достижения цели и двенадцать соответствующих направлений деятельности. В развитие второго направления – «разработка и осуществление программ по сохранению и восстановлению качества городской природной среды» – создана Экологическая программа города Белгорода на 2007-2011 годы. Программа включает четыре цели и одиннадцать задач, реализация которых контролируется четырьмя индикаторами качества жизни (см. таблицу 1) и десятью итоговыми показателями (см. таблицу 2).

Итоги первых двух лет выполнения экологической программы нельзя оценивать только лишь по объему освоенных средств на природоохранные мероприятия, количеству посаженных деревьев или площади рекультивированных земель, хотя это тоже важно (см. прилагаемую справку о выполнении экологической программы и таблицы 3,4). Социальный эффект от экологической программы выражается в достижении плановых значений индикаторов качества жизни: индекса загрязнения атмосферы, индекса загрязнения рек, доли утилизируемых отходов. Как результат, растут показатели средней ожидаемой продолжительности жизни населения и ИРЧП.

Таблица 1.

Динамика индикаторов качества жизни как следствие реализации экологической программы г. Белгорода

№ п/п	Индикаторы качества жизни	2006 г.	2007 г.		2008 г.	
			план	факт	план	факт
1	Доля утилизируемых отходов, %	28	35	36	38	39
2	Индекс загрязнения атмосферы	6,5	5,6	5,6	5,5	5,45
3	Площадь зелёных насаждений и лесопарковой зоны, м ² на одного жителя	39,5	40	40,6	42	42,4
4	Индекс загрязнения рек	3,5	3,2	3,17	3,1	3,08

В результате выполнения мероприятий экологической программы в 2007-2008 гг. достигнут рост ИРЧП на 0,274 пункта, что составляет 1,34% роста ИРЧП. Удельные затраты бюджета на прирост ИРЧП на 1 пункт за счет экологических мероприятий составили 43,795 млн руб., что, на наш взгляд, является высоким по-

казателем отдачи каждого бюджетного рубля. Аналогичных расчетов в научной литературе нам не встречалось. Такие расчеты по каждой поставленной цели и задачи Стратегии развития города могут стать основой формирования бюджетного процесса, ориентированного на результат.

Итоги реализации экологической программы г. Белгорода

№ п/п	Итоговые показатели экологической программы	Прогноз на 2011 год	Факт на 1 марта 2009 г.
1.	Уменьшение объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферу	На 1700 т/год	На 2044 т/год только по ЗАО «Белгородский цемент»
2.	Сокращение сброса загрязняющих веществ в водные объекты	На 2000 т/год	На 177 т/год
3.	Создание лесопарковой зоны	125 га	102 га (106 и часть 108 квартала урочища Сосновка), создана холдингом ЖБК - 1
4.	Обеспечение требований санитарных норм к качеству атмосферного воздуха в жилых районах, примыкающих к автомагистралям города	ПДК по оксиду углерода = 5 мг/м ³	Фактическая концентрация – 3,0 мг/м ³ (данные по посту № 3 Белгородского областного центра по гидрометеорологии)
5.	Увеличение доли перерабатываемых отходов: потребления производства	до 90% до 20%	до 58% до 7%
6.	Обеспечение доступности для населения всех категорий достатка экологически чистой минеральной столовой воды юрского водоносного горизонта	Реализация программы обеспечения населения водой юрского водоносного горизонта	Программа реализована: построен бювет, сеть стационарных и передвижных точек реализации на розлив, обеспечивается бутылирование воды и доставка в «кулеры»
7.	Снижение удельного водопотребления на сопоставимый объем выпускаемой продукции по сравнению с 2006 годом и водопотребления населением по сравнению с водопотреблением в 2006 году	на 10 % на 10%	на 3 % (оперативно) на 5 %
8.	Суммарный предотвращенный экологический ущерб от снижения негативного воздействия на окружающую среду, включая население	200 млн руб.	70 млн руб.
9.	Средняя ожидаемая продолжительность жизни населения города, лет	69,5	70,9 (оперативно)
10.	ИРЧП	0,800	0,804 (оперативно)

Таблица 3.

Анализ выполнения мероприятий
Экологической программы города Белгорода за 2007-2008 гг.

Запланировано / выполнено мероприятий		Запланировано бюджетных средств/ средств предприятий (тыс. руб.)		Освоено бюджетных средств тыс. руб. / % к плану		Освоено средств предприятий тыс. руб. / % к плану	
2007 год	2008 год	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год
53/52	61/55	13,540/ 174,49	14,950/ 141,240	14,051/ 103,7%	12,905/ 87%	253,213/ 145%	170,975/ 121%

Мероприятия Программы, не выполненные в 2007-2008 гг.

Содержание мероприятий	Финансирование (млн руб.)		Источник финансирования	Ответственный за реализацию	Отчёт о выполнении
	план	факт			
I. Охрана атмосферного воздуха					
Осуществить внедрение сводного проекта нормативов ПДВ для города Белгорода	0,3 2008 г.	0,3	бюджет городского округа (консолидированные средства предприятий)	Департамент городского хозяйства	Сводный том «Охрана атмосферы и ПДВ города Белгорода» разработан, на согласовании в надзорных органах
Внедрение станции погрузки цемента навалом обеспыливающими установками (погрузочная рампа цемента новое отделение)	9,0 2007 г.	–	средства предприятий	ЗАО «Белгородский цемент»	Не выполнено
Внедрение станции погрузки цемента навалом обеспыливающими установками (погрузочная рампа цемента старое отделение)	15,0 2008 г.	0,78	средства предприятий	ЗАО «Белгородский цемент»	Не выполнено
Реконструкция электрофильтра УГ 1-3-15 на цементной мельнице № 4 (3,2x15)	4,5 2008 г.	–	средства предприятий	ЗАО «Белгородский цемент»	Не выполнено
Замена рукавного фильтра Е-84 на упаковочной машине № 1,2	5,0 2008 г.	–	средства предприятий	ЗАО «Белгородский цемент»	Не выполнено
Реконструкция системы аспирации колосниковых холодильников печей № 6,7	5,2 2008 г.		средства предприятий	ЗАО «Белгородский цемент»	Не выполнено
II. Охрана водных объектов					
Реконструкция очистных сооружений ОАО «Белмясо».	0,08 2008 г.	–	средства предприятий	ОАО «Белмясо»	Предприятие-банкрот

В 2007 году Администрация Белгорода была удостоена диплома лауреата I степени национальной экологической премии «ЭкоМир» в номинации «экологическая политика». Белгород конкурировал с достойным соперником – республикой Татарстан, которая стала первой в мире экспериментальной территорией для практической реализации принципов Хартии Земли. И при этом Высшим экологическим советом Государственной Думы было отдано предпочтение тому, как в Белгороде реализуется экологическая политика и экологическая программа, которая является составной частью губернаторской программы повышения

качества жизни и Стратегии развития города Белгорода до 2025 года.

Экологическая политика г. Белгорода оценивалась по достоинству и в дальнейшем. По итогам 2008 года общероссийская общественная организация «Зеленый патруль» признала город лучшим объектом социально-экологической сферы.

Следует отметить, что городское сообщество находится в начале пути к реализации цели, провозглашенной в Основах экологической политики города Белгорода: «Перевод жизнедеятельности города на модель устойчивого развития, обеспечивающую сбалансированное

решение задач социально-экономического и демографического развития на перспективу и сохранения благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, удовлетворяющих жизненным потребностям населения». Среди четырех принципов Основ принцип «обеспечение приоритета вопросов охраны окружающей среды при принятии градостроительных, экономических и хозяйственных решений» реализован еще в недостаточной степени.

Проиллюстрируем это анализом архитектурного каркаса города с точки зрения урбоэкологии. Промышленные зоны не сориентированы по розе ветров: преимущественные юго-восточные ветра в весенне-летний период накрывают город выбросами восточной промзоны, а преимущественные юго-западные ветра накрывают город выбросами западной промзоны в осеннее-зимний период. Этих проблем можно было бы избежать, если бы промзоны были расположены на севере и юге города. В этом случае долины рек Разумная, Северский Донец и Везелка не являлись бы аэродинамическими коридорами для транзита выбросов к центру города. Если бы промзона располагалась в районе аэропорта, из шумового воздействия можно было бы вывести тысячи горожан. Кроме того, промышленные зоны находятся в пределах зон санитарной охраны трех водозаборов, на загрязненных промышленных площадках расположены десятки ведомственных водозаборных скважин, что повышает риск загрязнения и истощения турон-маастрихтского водоносного горизонта. Дезориентация улично-дорожной сети относительно розы ветров снижает проветриваемость городской территории, что усугубляется повышением этажности застройки и автомобилизацией города. Водоохранилище предпочтительней было бы разместить выше городского стока, а не ниже. Жилая застройка располагается в санитарно-защитных зонах, ведется без учета уровня грунтовых вод, она посажена на аномально высокие геомагнитные поля, наведенные залежами железной руды, которые значительно превышают 0,45 эрстэд. Харьковская гора превратилась в гиперспальный район, напоминающий градостроительную опухоль. Ливнесток города увеличивает овражную сеть и заиливает реки. С юго-востока город окружен огромным рукотворным массивом соснового леса высокой пожароопасности. Панельные многоэтажки, глухие заборы, архитектурные уродцы частного сектора формируют так на-

зываемую гомогенную и агрессивную архитектурную среду, в которой не могут полноценно функционировать фундаментальные механизмы зрения. В последнее время во всех крупных городах растет число случаев психических заболеваний. Специалисты назвали это явление «синдром большого города», который нередко проявляется в агрессивности человека. К тому же установлено, что в микрорайонах со стандартизированной архитектурой возрастает число правонарушений.

Если мы посмотрим на карту города, составленную в 1911 году, можно сделать вывод, что в плане урбоэкологии наши предки были более предусмотрительными.

Следовательно, целесообразно перейти к принципам генерального планирования города, основанным на эколого-градостроительных нормах и экологической емкости территории с нормированием предельной техногенной и антропогенной нагрузки. Такое градостроительное планирование предполагает экологизацию градостроительных решений с перспективой формирования контуров экополиса. В этом случае верхней частью градостроительного айсберга будет развитие жилищного строительства с ориентацией на ИЖС и арендное жилье в виде кластерной застройки с обеспечением жителей «чистыми» рабочими местами, формирование деловой зоны города за счет элементов техно- и наукограда, решение транспортных проблем посредством эко-логистики, оптимизация соотношения площадей под промзону, селитебную и рекреационную зону в пользу двух последних. А нижней частью градостроительного айсберга будет качество жизни горожан, значение ИРЧП, достигаемые через планирование качества городской среды (снижение уровня шума, снижение загрязнения атмосферы и рек, управление риском истощения водных ресурсов, регулирование уровня безопасности в целом и экологической безопасности городской среды для населения, в частности, соответствие архитектурного облика города принципам видеоэкологии). В качестве примера решения транспортной проблемы на принципах эко-логистики можно привести организацию общественного транспорта в г. Куритиба (Бразилия).

Среди двенадцати направлений Основ экологической политики города Белгорода в недостаточной степени реализованы:

- 1-е направление «формирование эффективной системы муниципального управления в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды»;

- 3-е направление «создание муниципальной системы обеспечения экологической безопасности за счет минимизации риска возникновения техногенных аварий на опасных производственных объектах, в энергосистемах и при транспортировке опасных грузов»;

- 6-е направление «оптимальная планировка и зонирование городской территории»;

- 8-е направление «расширение хозяйственного сектора высоких технологий, образовательных, управленческих, коммуникационных, информационных, культурных, социальных, финансовых, страховых и деловых услуг»;

- 10-е направление «экологическое просвещение, воспитание, воссоздание экологической культуры, экологизация сознания, которые исключают хищническое и потребительское отношение к природе и природным ресурсам»;

- 12-е направление «обеспечение населения, юридических и физических лиц необходимой экологической информацией».

Среди одиннадцати задач Экологической программы города Белгорода на 2007-2011 гг. требует дополнительных усилий 8-я задача – «разработка системы интеграции экологической информации в систему принятия решений городского управления», и в качестве таковых необходимо рассмотреть предложение БелГУ по созданию геоинформационной системы «Эко-Белгород». Для решения 4-й задачи – «внедрение экологически ориентированных механизмов управления хозяйственной деятельностью» – требуется утверждение Правительством Белгородской области Методики экономической оценки размера вреда окружающей среде, причиненного загрязнением атмосферного воздуха. Для решения этой же задачи требуется согласование Ростехнадзором сводного тома ПДВ Белгорода.

Следующим шагом в повышении экологической устойчивости города будет решение нижеперечисленных экологических проблем, определяющих повышенное значение экологических рисков:

- высокая вероятность выхода из строя ГНС системы водоотведения города;

- возрастающие объемы утечек из централизованной канализационной системы, из септиков и водоводов;

- недостаточная степень очистки городского стока, одной из причин которой является отсутствие на ряде предприятий локальных очистных сооружений или неэффективная их работа;

- угроза истощения бат-келловейского (юрского) водоносного горизонта;

- использование воды питьевого качества на технические цели при наличии водохранилища объемом 79 млн м³ воды;

- истощение в недалеком будущем земельных ресурсов под кладбище и под полигон ТБО;

- нерешенность комплекса проблем, вызванных автотранспортом и связанных с превышением им предельной техногенной нагрузки и экологической емкости городской территории, в том числе проблемы систематического контроля и приостановки эксплуатации транспортных средств, не отвечающих экологическим требованиям по выбросам;

- недостаточная утилизация отходов производства и потребления, особенно от автотранспортного комплекса;

- слабо развитая сеть ливневой канализации и отсутствие очистных сооружений на ливневыпусках в реки там, где еще можно их разместить;

- отсутствие на региональном уровне нормативной базы для возмещения экологического ущерба, наносимого муниципалитету загрязнением атмосферного воздуха, в том числе за счет реализации фальсифицированного моторного топлива;

- отсутствие снеготаялок, сухих снегонакопителей;

- высокий уровень грунтовых вод;

- отсутствие должной организации обращения с жидкими бытовыми отходами;

- массовое размножение комаров в обводненных грунтовыми водами и неисправными коммуникациями подвалах многоэтажной застройки;

- непредсказуемое негативное влияние на подземную гидросферу города планируемой гидродобычи железной руды в северном пригороде Белгорода Белгородским ГОКом;

- отсутствие как проектов благоустройства СЗЗ промышленных предприятий, так и высокая цена решения этого вопроса в том числе по оценке риска заболеваемости населения, а также отсутствие проектов организации зон санитарной охраны водозаборных сооружений, реализация которых будет сопряжена с выносом АЗС, септиков, складов;

- повышенная опасность возникновения лесных пожаров в урочище Сосновка;

- недостаточная очистка газовых и пылевых выбросов от низких источников на цементном производстве, сопровождаемая срывом заводом сроков выполнения мероприятий экологической программы, а также на производствах керамзита, в литейных цехах, на АБЗ;

- проблема обеспечения фито-санитарного режима в связи с заражением территории города амброзией полыннолистной, которое допущено подразделением ЮВЖД в связи с завозом щебня с семенами этого опасного карантинного сорняка;

- запущенность городского лесного хозяйства и водоохраных зон рек;

- незащищенность особо ценных природных территорий, в частности липовой аллеи на бывшей даче Чумичова;

- наличие полей фильтрации, иловых карт, накопителя цитрогипса, полигона складирования отходов асбошиферного производства;

- загрязнение атмосферы, опасность уничтожения зеленых насаждений и возникновения торфяных пожаров за счет пока еще не редких случаев сжигания опавшей листвы, растительных отходов и поджога сухой травы и камыша в весенний и осенний период;

- загрязнение грунта и подземных вод нефтепродуктами в районе заправок, нефтебаз и других объектов транспортного комплекса;

- отсутствие гуманных приемов регулирования численности бездомных собак и кошек путем стерилизации;

- низкая культура содержания домашних животных;

- недостаточная способность пропуска рекой Везелка обильного паводка;

- повышенные показатели жесткости питьевой воды;

- наличие производственных объектов, распространяющих на городскую территорию неприятные запахи: лигносульфонаты в производстве цемента; иловые карты городских очистных сооружений; птицефабрика «Северная»; цех по переработке птицы холдинга «Белгранкорм»; Веселолопанский спиртзавод; поля фильтрации ЗАО «Цитробел»;

- неэффективная система мониторинга загрязнения атмосферы, почвы и водных объектов, в том числе за счет того, что используемая БелГУ астро-лидарная технология мониторинга пылевых выбросов и передвижная лаборатория по контролю газовых выбросов не прошли соответствующую аккредитацию;

- наличие аварийных деревьев;

- по-видимому, назрела необходимость включения города в международные процессы по Киотскому протоколу, по Хартии Земли, по Устойчивому развитию муниципалитетов – в рамках специальных программ ООН по окружающей среде (ЮНЭП);

- затянулась пауза в реализации Меморандума об охране трансграничного водотока, принятого руководителями 5 областей России и Украины, расположенных в бассейне реки Северский Донец, и мы ожидаем конкретных действий в этом направлении со стороны Донского бассейнового управления в лице Юрия Григорьевича Атанова;

- не отвечает современным вызовам уклонение хозяйствующих субъектов от процесса внедрения на предприятиях международных экологических стандартов ИСО 14000.

Уже предложены решения по таким аспектам экологической политики как утилизация жидких бытовых отходов, развитие городского транспорта, разработка проектов СЗЗ, проблема возмещения экологического ущерба, реконструкция городских очистных сооружений, методика оценки экологического ущерба от загрязнения атмосферы, водоохранные мероприятия предприятий с высокой концентрацией

загрязняющих веществ в стоках, оптимизация системы обращения с отходами.

Некоторые вопросы запланированы к рассмотрению на Совете безопасности, как, например, вопрос эксплуатации водозаборных скважин. По остальным проблемам, например, по строительству новой ГНС, необходимо предусмотреть решения в рамках специальных мероприятий как дополнение к экологической программе либо путем внесения изменений в Стратегию развития города. Сам факт систематического и углубленного рассмотрения экологических вопросов на оперативных и специальных совещаниях при главе администрации г. Белгорода В.Н. Потрясаеве, на профильной комиссии Совета депутатов во главе с А.В. Чумаковым, в межведомственных комиссиях, возглавляемых первым заместителем главы администрации города В.П. Болтенковым, на коллегии местного самоуправления – мощный инструмент и гарантия результативности всей природоохранной работы.

Экологическая ситуация напрямую связана с показателем продолжительности жизни. Продолжительность жизни среднестатистического белгородца на 50%, или на 3,25 года снижает нездоровый образ жизни (курение, алкоголизм, гиподинамия, избыточный вес и т.п.), и на столько же снижают генетические факторы, экологические факторы и факторы здравоохранения вместе взятые. Американские ученые оценили значимость влияния конкретных факторов на снижение возможной потенциальной продолжительности жизни среднестатистического американца. На первое место вышел такой фактор как «холостяцкий образ жизни мужчины», на втором месте – курение, на третьем – болезни сердца, на четвертом – незамужняя жизнь женщин, на пятом – превышение веса на 30% и т.д. по 50 факторам!

По экспертным оценкам ежегодный экологический индивидуальный риск смерти для жителя Белгорода составляет $4,82 \times 10^{-4}$, приемлемый уровень экологического риска составляет 5×10^{-5} , т.е. практически на порядок ниже, а это значит, что факторы избыточного экологического риска для населения города сокращают показатель средней ожидаемой продолжительности жизни на 0,86 года, если исходить из потенциальной средней ожидаемой продолжительности жизни в 75 лет. Экологической программой города Белгорода на 2007-2011 годы предусматривается снижение экологических рисков на 25-30%, что, в свою очередь, позволит увеличить индекс развития человеческого потенциала на один пункт.

По-видимому, сегодня можно поднимать планку и сформулировать задачу перехода от системных экологических мероприятий, оставив их как освоенный привычный инструмент, к **системе управления охраной окружающей среды и рациональным природопользованием**, одним из элементов которой являются экономические методы, основанные на возмещении природопользователями наносимого экологического ущерба муниципальному образованию.

Актуальна более глубокая межотраслевая, программно-целевая проработка всех без исключения направлений, провозглашенных в Основах экологической политики города Белгорода, действующих с 2003 года, что предполагает ряд мер:

1) ориентация генерального градостроительного плана на принципы экоурбанистики с акцентированием показателей качества городской среды;

2) обеспечение должной значимости экологической безопасности в структуре комплексной безопасности города через механизм реализации концепции безопасности города Белгорода;

3) переход от экстенсивного развития города в основном за счет строительства коммерческого жилья и торговых центров – к сбалансированному (устойчивому) развитию, учитывающему интересы будущих поколений, обеспечение понимания экологии как *поправки экономики на высший смысл*;

4) повышение экологической культуры управленческих решений на административных и хозяйственных уровнях, в том числе культуры содержания территорий, повышение экологической культуры населения и привитие экологической культуры дошкольникам, как это практикуется в ДОУ № 70, и учащейся молодежи.

Предлагаем два направления решения этих сверхзадач:

1) расширение использования программно-целевого подхода, более предметное за-

крепление функциональных обязанностей и полномочий в экологической сфере среди должностных лиц заинтересованных структурных подразделений, укрепление муниципальной экологической службы, совершенствование процедуры принятия экологически значимых решений (экспертиза, публичные слушания, внутренний и внешний экоаудит), нормативно-правовая и административная поддержка экономического механизма рационального природопользования, распространение добровольного страхования экологических рисков и повышение эффективности системы обязательного страхования экологических рисков, связанных с эксплуатацией опасных производственных объектов;

2) повсеместное внедрение на предприятиях и в организациях города международных экологических стандартов ИСО-14000; в этом случае Белгород станет первым в России муниципальным образованием, которому удастся перенести передовой международный опыт управления охраной окружающей среды на муниципальное образование.

В административном плане необходимо шире привлекать Экологический совет при администрации города к экспертизе экологически значимых решений, а экологов включать в градостроительный Совет и Совет безопасности.

Таким образом, экология – это не только учение о взаимоотношении организмов с окружающей средой, как говорится в классическом определении, но и наука о **регламентации человеческой деятельности во имя сохранения жизни на Земле**. Предмет внимания экологии не ограничивается природой, а восходит к нравственным и интеллектуальным истокам духовности как самоцели общественного развития. В этом ключе можно говорить об экологическом императиве, который перекликается с определением категорического императива И. Канта: «Поступай лишь согласно той максиме, которую ты желал бы видеть всеобщим законом».



*Тихомирова Тамара Ивановна,
кандидат технических наук, доцент кафедры энергетики
теплотехнологии БГТУ имени В.Г. Шухова,
главный специалист сектора городского хозяйства
МУ «Институт муниципальных проблем»*

ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЕ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Жилищно-коммунальный сектор является одним из основных потребителей теплоэнергетических ресурсов страны. В большинстве регионов приняты программы энергосбережения, направленные на экономию тепловой энергии в жилищно-коммунальном секторе. Белгород не является исключением: с 2008 г. в нашем городе действует Программа энергосбережения в жилищной и социальной сфере на 2008-2011 годы¹.

Все же адекватные механизмы выявления и оценки потенциала энергосбережения в секторе ЖКХ до сих пор отсутствуют.

В настоящее время очень серьезное внимание уделяется повышению энергоэффективности зданий – как нового строительства, так и существующих². Такая необходимость возникла не только потому, что растет стоимость топлива для производства энергии, строительных материалов и оборудования, но и из-за того, что увеличиваются выбросы вредных газов в атмосферу. Руководством к действию явился Указ Президента о повышении энергоэффективности российской экономики³.

Согласно этому документу, к 2020 году планируется снижение на 40% энергоемкости строительства по сравнению с уровнем 2007 г., для этого предлагается провести двухэтапное повы-

шение уровня энергоэффективности вновь возводимых зданий:

С 1 января 2010 г. проектирование и возведение массовых жилых домов малой этажности, элитных и высотных зданий выполнять по классу энергетической эффективности «В» по СНиП 23-02-2003 и процентом снижения нормируемого удельного расхода тепловой энергии на отопление не менее 20%, указанного в задании на проектирование. С 1 января 2016 г. проектирование и возведение массовых жилых домов малой этажности, элитных и высотных зданий выполнять с процентом снижения нормируемого удельного расхода тепловой энергии на отопление не менее 40%.

В США проблема повышения энергоэффективности и экологической чистоты вновь строящихся и существующих зданий обсуждается достаточно интенсивно. Энергоэффективные и экологически чистые здания называются «зелеными» (green building). К 2030 году намечено сокращение энергопотребления «зелеными» зданиями вплоть до полного прекращения потребления натурального топлива для целей освещения, отопления, вентиляции и кондиционирования.

В отличие от США, в России существует нормирование теплопотребления здания как объекта комплексного возведения систем создания внутреннего микроклимата, освещения, теплозащиты оболочки здания, объемно-планировочных решений⁴.

В соответствии с МГСН 2.01-99 «Энергосбережение в зданиях» и СНиП 23-02-2003 «Тепловая защита зданий», а также на территории Белгородской области ТСН 23-310-2000 БелО нормируется удельный расход тепловой энергии на отопление зданий за отопительный период.

¹ Программа энергосбережения в жилищной и социальной сфере города Белгорода на 2008-2011 гг.: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 4 декабря 2007 г. № 578.

² МГСН 2.01-99. Энергосбережение в зданиях.

³ О повышении энергоэффективности российской экономики: Указ Президента РФ от 4 июня 2008 г. № 889.

⁴ Научно-технический отчет ООО «НПО ТЕРМЭК»: Разработка удельных затрат тепла на отопление, вентиляцию и горячее водоснабжение жилых и общественных зданий. – М., 2006.

Это стимулирует не только повышение сопротивления теплопередаче наружных ограждений, но и применение эффективной системы автоматического регулирования системы отопления, утилизации тепла вытяжного воздуха, использование возобновляемых источников энергии и других энергосберегающих решений.

В СНиП 23-02-2003 приведена классификация зданий по энергопотреблению: очень низкая, низкая, нормальная, высокая (от 10 до 50% ниже нормативного значения) и очень высокая – ниже, чем на 50%. С учетом опыта США и с целью расширения привлекательности создания высокоэффективного здания следует разделить классификацию высокого энергопотребления на более частый ряд: «бронзовая» (10-20%), «серебряная» (20-30%), «золотая» (30-40%) и платиновая (40-50%).

Какие контрольные показатели теплопотребления для каждого отдельного дома считать нормальным? Планируется ввести на каждый дом энергетический паспорт с указанием контрольного показателя теплоснабжения.

Энергетический паспорт здания должен включать, по меньшей мере, четыре аспекта:

- исходные данные о типе здания, времени и месте его постройки, данные об объемно-планировочных решениях, о конструкциях наружных ограждений, системах отопления, вентиляции, ГВС, источнике теплоснабжения;
- теплотехнические и энергетические данные о здании (проектные), после возведения – отклонения от проекта;
- экспериментальные данные о фактической теплозащите и фактическом энергопотреблении;
- данные о фактических нормализованных параметрах и сопоставлении их с нормативными.

В общем случае на теплопотребление здания различное влияние оказывает большое количество факторов, оценить которые возможно при проведении энергомониторинга. Однако энергомониторинг – мероприятие дорогостоящее и требует продолжительного времени. Для проведения энергоаудита зданий необходимо выделить основные факторы, определяющие контрольный показатель теплопотребления здания:

1. Наружные климатические условия, определяемые показателем «градусо-сутки».
2. Уровень теплозащиты наружных ограждений здания.
3. Объемно-планировочные характеристики здания.

4. Величина бытовых тепловыделений в квартирах.

5. Наличие индивидуальных средств регулирования теплоотдачи отопительных приборов.

6. Наличие регулируемых систем вентиляции.

Задача по определению контрольных показателей теплопотребления здания вполне доступна специалистам дирекций по эксплуатации зданий, товариществ собственников жилья, эксплуатирующих организаций. При этом руководствоваться необходимо основными рекомендациями.

Показатель «градусо-сутки» определяется путем суммирования среднесуточной разности расчетной температуры воздуха в квартирах и фактической наружной температуры воздуха за все дни анализируемого отопительного сезона:

$$A = \sum (t_b - t_n), \quad (1)$$

где n – число суток отопительного периода, отопительный период для города Белгорода принимается в количестве 191 суток;

t_b – расчетная температура воздуха в квартирах, °С

t_n – среднесуточное значение температуры наружного воздуха, °С.

При определении контрольного показателя в целом по дому предлагается принимать значение температуры воздуха в квартирах 20 °С.

Уровень теплозащиты наружных ограждений регламентируется строительными нормами и правилами¹, при этом необходимо учитывать, в какой год введено в эксплуатацию исследуемое здание (до 1995 года или после 2000 года).

При исследовании влияния объемно-планировочной характеристики здания необходимо учитывать отклонение от средней высоты здания.

На величину бытовых тепловыделений жилого здания может влиять большое количество факторов: возрастной состав семьи, социальное и материальное положение, национальные особенности. При этом бытовые тепловыделения в квартирах могут составлять до 15-20% от общей теплопотребности жилого здания. В контрольных показателях теплопотребления необходимо учитывать основной фактор – площадь квартиры, приходящуюся на одного жителя.

Наличие индивидуальных средств регулирования теплоотдачи отопительных приборов позволяет решать проблему «перетопов». Сред-

¹ СНиП П-3-79. Строительная теплотехника. – М., 1995.

ства регулирования позволяют снижать теплопотребление на 5% по сравнению с нерегулируемыми системами отопления.

Расход тепловой энергии в зависимости от типа вентиляции следует принимать в соответствии с рекомендациями¹.

Таким образом, используя методические разработки, можно оценить и реализовать потенциал энергосбережения в системах жилищно-коммунального хозяйства².

Препятствием к осуществлению энергосбережения в сфере ЖКХ является сдерживание роста тарифов для населения на отдельные виды ресурсов, отсутствие средств у предприятий ЖКХ по реализации энергосберегающих программ, а также отсутствие бытовой культуры.

В целях реализации программы в Белгороде городским бюджетом было предусмотрено 13710 тыс. рублей для выполнения мероприятий, определяемых Программой энергосбережения, фактически освоено в 2008 году 300 тыс. рублей по реализации подпрограммы «Энергосбережение в жилищной сфере» и 300 тыс. рублей по реализации подпрограммы «Энергосбережение на объектах социальной сферы». Эти средства были в основном направлены на проведение научных исследо-

ваний по вопросу совершенствования систем теплоснабжения г. Белгорода с использованием энергосберегающих технологий.

Правильные тарифы на тепловую энергию очень важны для создания необходимых мотивационных факторов для нахождения наименее затратных решений со стороны потребителей.

Тарифы должны обеспечивать разделение общих затрат между потребителями отдельным способом; при этом именно потребители должны покрывать расходы, связанные с установкой и обслуживанием счетчиков тепла. В 2009 году в городе будет установлено 238 приборов учета и регулирования потребления тепла, ГВС и холодной воды в 106 домах в 24 Советах территорий. Таким образом, появится возможность снизить расходы населения на оплату коммунальных услуг по отоплению, холодному и горячему водоснабжению за счет оплаты за них по приборам учета, т.е. оплачивать не расчетное потребление тепловой энергии и воды, а фактическое.

Таким образом, мероприятия, обеспечивающие поэтапную Программу энергосбережения, позволят ввести в строй новые квадратные метры новостроек без дополнительных источников тепла.

¹ Теплоснабжение в Российской Федерации. Пути выхода из кризиса // Национальный доклад Минпромнауки. – Кн. 2. – М., 2002.

² Научно-технический отчет ООО «НПО ТЕРМЭК»: Разработка удельных затрат тепла на отопление, вентиляцию и горячее водоснабжение жилых и общественных зданий. – М., 2006.

Кочергина Татьяна Николаевна,
ведущий специалист сектора муниципальной статистики
и обработки данных МУ «Институт муниципальных проблем»,
аспирантка БелГУ



ОЖИДАЕМАЯ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ ПРИ РОЖДЕНИИ ПО ГОРОДУ БЕЛГОРОДУ В 2008 г.

С января 2007 года реализуется Стратегия развития города Белгорода до 2025 года и план действий органов местного самоуправления на 2007-2011 гг., определяющие основные направления для достижения главной стратегической цели – повышение качества жизни горожан через реализацию миссии «от благоустройства к благополучию»¹. В качестве базового индикатора достижения данной стратегической цели определен индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП).

ИРЧП разработан программой ООН и отражает три ведущих фактора жизни: долголетие, образованность, доход.

Долголетие характеризует способность прожить долгую и здоровую жизнь, что составляет естественный жизненный выбор и одну из основных универсальных потребностей человека. Индекс долголетия измеряет достигнутый муниципальным образованием относительный прогресс в увеличении ожидаемой продолжительности жизни при рождении. Индекс образования является не менее важным показателем развития человеческого потенциала. Социальная значимость образованности как качественной характеристики личности и народонаселения в целом обусловила включение данного компонента в оценку развития человеческого потенциала. Индекс дохода как комплексный показатель характеризует уровень развития экономики и результаты деятельности

всех экономических субъектов, т.е. в сущности, экономический потенциал города и отражает не только уровень производства и потребления, но и отношения распределения, складывающиеся в данном обществе.

В свою очередь, индекс долголетия рассчитывается на основе индекса ожидаемой продолжительности жизни при рождении. Индекс образования исчисляется на основе индекса грамотности взрослого населения, а также индекса совокупного валового коэффициента поступивших в учебные заведения. Индекс дохода вычисляется путем определения индекса преобразованного валового муниципального продукта (ВМП) на душу населения по паритету покупательной способности (ППС).

На основании методики, разработанной в рамках ПРООН (Программы развития ООН в Российской Федерации)², опишем технологию расчета базового показателя долголетия – ожидаемой продолжительности жизни при рождении (e_0), в частности, по городу Белгороду, являющегося составляющим индекса развития человеческого потенциала муниципального образования.

Данный показатель исчисляется в целом для мужчин и женщин, но в то же время может рассчитываться отдельно для мужского и женского населения и использоваться в целях анализа гендерных различий. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении определяется на основе условного поколения и выражает коли-

¹ Стратегия развития города Белгорода до 2025 года и план действия органов местного самоуправления на 2007-2011 годы. – Белгород: Обл. типография, 2007. – 71 с.

² Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса. – М.: Права человека, 2008. – 636 с.

чество лет, которые может прожить новорожденный, если существующие на момент его рождения показатели смертности (число умерших за год, общий коэффициент смертности, возрастные коэффициенты смертности, коэффициент младенческой смертности, коэффициент перинатальной смертности, стандартизированные коэффициенты смертности и т.д.) останутся неизменными на протяжении всей его жизни. Другими словами, e_0 – это показатель текущего процесса, и при условии поступательного совершенствования системы здравоохранения и повышения качества жизни реальному новорожденному, появившемуся на свет в данном году, в среднем удастся прожить дольше, чем гипотетическому.

Условное поколение, служащее основой для вычисления e_0 , составляется из совокупности людей различных возрастов, умерших в данном году. Для удобства расчета в таблице смертности, с помощью которой производятся вычисления, исходная численность условного поколения (l_0), соответствующая общей численности умерших во всех возрастах, принимается равной **100000 человек**. Исходя из этого, рассчитывается число людей, принадлежащих к условному поколению и доживающих до возраста x .

$$1. l_x = l_{x-1} - d_{x-1},$$

$$1.1. d_{x-1} = l_0 \frac{m_{x-1}}{M}$$

где:

l_{x-1} - число людей, принадлежащих к условному поколению и доживающих до возраста $x-1$ лет;

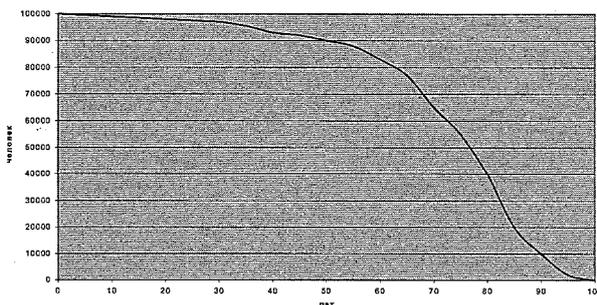
d_{x-1} - число людей, принадлежащих к условному поколению и умерших в возрасте $x-1$ лет;

m_{x-1} - фактическое число лиц, умерших в возрасте $x-1$ лет;

M - суммарная фактическая численность умерших за год.

Повозрастное распределение l_x представлено на рисунке 1 в форме линии дожития.

Рис.1 Число граждан, доживших до определенного возраста



Огрубленный расчет e_0 основан на предположении, что каждый умирающий в возрасте от x до $x+1$ лет в этом одногодичном интервале в среднем проживает 0,5 года.

Тогда e_0 можно приближенно определить по среднему возрасту умерших:

2.

$$e_0 \approx (0,5d_0 + 1,5d_0 + 2,5d_0 + \dots + (z-0,5)d_{z-1}) / l_0$$

$$\approx ((0d_0 + 1d_0 + 2d_0 + \dots + (z-1)d_{z-1}) + 0,5(d_0 + d_1 + \dots + d_{z-1})) / l_0 \approx \frac{1}{l_0} \sum x d_x + 0,5,$$

где z – предельный возраст (как правило, принимаемый равным 100 годам), в котором численность условного поколения достигает 0 ($l_{100} = 0$).

Применяя данную методику исчисления e_0 на основании данных управления ЗАГС администрации города Белгорода об умерших гражданах за 2008 год в разрезе возрастов, муниципальным учреждением «Институт муниципальных проблем» (МУ ИМП) рассчитан показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении.

Первичные статистические данные ранжировались по возрастам умерших граждан за 2008 год, затем определялось количество умерших в каждом возрасте и общее количество умерших. Полученные абсолютные величины вносились в электронные таблицы, и на основе формулы (2) рассчитывался показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении.

В процессе обработки данных специалистами МУ ИМП были приняты следующие допущения:

- граждане без регистрации и определенного места жительства относятся к жителям города Белгорода и учитываются при исчислении показателя ожидаемой продолжительности жизни при рождении;

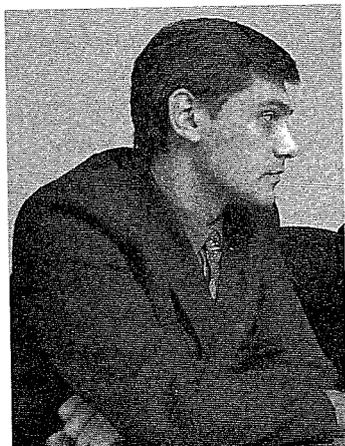
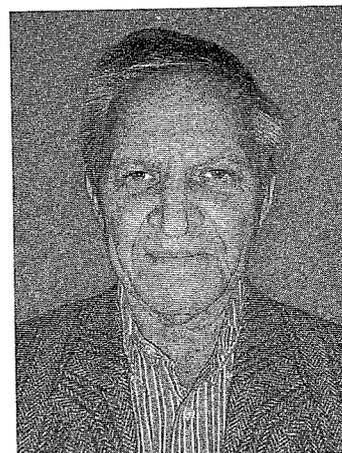
- граждане, умершие на территории муниципального образования, указанные в актах гражданского состояния управления ЗАГС администрации города Белгорода, но зарегистрированные в других населенных пунктах, – не являются белгородцами и, соответственно, при исчислении не учитываются.

- умершие с неизвестной датой рождения отнесены к интервалу среднего возраста умерших по городу Белгороду за 2008 год;

- фактически умершие в возрасте более 99 лет согласно формуле 2 приравнены к умершим в возрасте 99 лет условного поколения.

Произведенные на основе описанной методики расчеты обнаруживают, что показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении по городу Белгороду составил в 2008 году 69,8 года, что близко к областному, находящемуся на уровне 70,1 года.

Ильичёв Игорь Евгеньевич,
доктор юридических наук, профессор,
начальник отдела методологии целевых программ
МУ «Институт муниципальных проблем»



Старинский Алексей Константинович,
главный специалист по компьютерному обеспечению
МУ «Институт муниципальных проблем»

О ПАРАМЕТРИЧЕСКИХ МОДЕЛЯХ РАЗВИТИЯ г. БЕЛГОРОДА

Практически любая общественная услуга – охрана правопорядка, транспорт, образование, социальное обслуживание, охрана окружающей среды и т.д., независимо от того, предоставляется ли она государственной или частной некоммерческой организацией, может быть улучшена, если в распоряжении менеджеров есть информация, полученная при регулярном измерении результатов работы.

Вильям Горхем, президент The Urban Institute (США)¹.

Город Белгород – по-видимому, один из немногих городов России, перспективы развития, которого уже в начале 2007 года были очерчены вплоть до 2025 года², город, в котором реализуется большое число целевых программ самой разнообразной направленности³. Реализуя Стратегию развития города Белгород до 2025 года, органы местного самоуправления выполняют огромный объем разноплановой деятельности.

Однако анализ, выполненный в Институте муниципальных проблем, выявил парадоксаль-

ную ситуацию: сегодня «лошадь» – Стратегия развития города Белгород – оказалась позади «телеги» – Плана действий органов местного самоуправления города Белгорода на 2007-2011 гг. и совокупности утвержденных городских целевых программ. Ситуация тем более удивительна, что оба документа – и Стратегия, и План действий утверждались одним и тем же актом – Решением Совета депутатов города Белгорода от 30 января 2007 года № 413, а принимавшиеся последующие изменения не устраняли этого явного парадокса.

Речь идет о том, что Стратегия, план действий и городские программы не увязаны между собой единой логикой. План действий и городские программы не вытекают из Стратегии, а из текста городских программ зачастую невозможно понять, какие цели и задачи Стратегии разрешает каждая конкретная городская программа – при всей ее безусловной полезности. Такой разрыв представляется не только парадоксальным, но

¹ Горхем В. Предисловие // Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе. – М.: Институт экономики города, 2005. – С. 15-16.

² Стратегия развития города Белгород до 2025 года и план действий органов местного самоуправления на 2007-2011 гг. – Белгород, 2008. – 48 с.

³ Целевые программы, действующие на территории г. Белгорода в 2008 г. Сборник программ. Ч.1. – Белгород, 2008. – 279 с.; Ч.2. – Белгород, 2008. – 373 с.

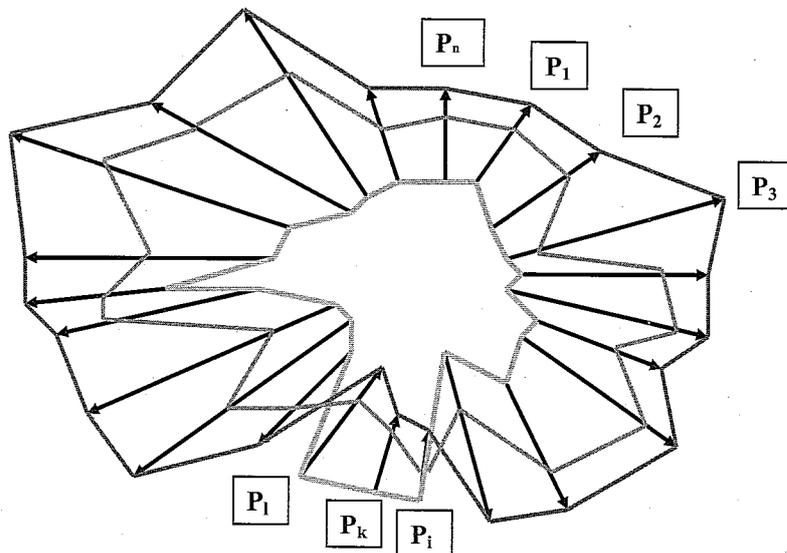


Рис. 1. Пример многофакторной параметрической модели

и противоестественным, поскольку, по нашему убеждению, затрудняет контроль и управление процессами реализации Стратегии.

Для разрешения указанного противоречия перед отделом методологии целевых программ Института поставлена задача *выработать рабочие инструменты мониторинга реализации Стратегии развития города Белгорода до 2025 года в увязке с реализацией городских программ* в режиме повседневного мониторинга реализации мероприятий этих программ. Такой мониторинг представляется более чем необходимым, если иметь в виду стремление к полномасштабной реализации утвержденных идей, целей, задач и показателей Стратегии.

В качестве таких рабочих инструментов Институтом муниципальных проблем рекомендовано использовать предложенные нами параметрические модели развития города Белгорода. Таких моделей должно быть три – в соответствии с тремя направлениями, закрепленными в Стратегии:

- обеспечение устойчивого развития города;
- инвестиции в человека;
- развитие местного самоуправления.

Параметрические модели дают наглядное представление о динамике многофакторных процессов¹. Так, если состояние динамической системы определяется набором параметров $p_1, p_2, p_3, \dots, p_i, p_k, \dots, p_n$, динамика такой системы формально может быть представлена в виде следующей модели (рис. 1).

Здесь красной ломаной выделена область начальных значений параметров системы, зеле-

ной – их конечных значений, а голубая ломаная представляет текущие значения параметров.

Таким образом, если мы имеем подобное представление Стратегии развития города Белгорода, мы, по сути, получаем *ситуационную карту* реализации этой стратегии.

Проблема здесь состоит в том, что Стратегия содержит не набор сопоставимых параметров, а набор индикаторов, имеющих никак не сопоставимые размерности индицируемых величин (квадратные метры, километры, доля населения, рождаемость, смертность и т.д.).

Решение задачи состоит в переходе от несопоставимых индикаторов к вполне сопоставимым параметрам или относительным показателям². Сопоставимым потому, что параметры, в отличие от индикаторов, являются безразмерными величинами в соответствии с формулой (1):

$$P = \frac{I_k - I_0}{I_0} \quad (1)$$

Для построения ситуационных карт по каждому направлению Стратегии преобразуем выражение (1):

$$P = \frac{I_k - I_0}{I_0} = \left| \begin{array}{c|c} I_k & \\ \hline I_0 & -1 \end{array} \right| \quad (2)$$

Используя формулу (2) и сложившуюся к настоящему времени систему индикаторов, рассчитываем параметры для каждого из направлений Стратегии. Результаты расчетов по формуле (2) сведены в таблицы 1-3. Для удобства восприятия все параметры размерно представлены в процентах.

¹ Ильичёв И.Е. Параметрическая модель безопасности России // Заречанский В.В., Ильичёв И.Е. Безопасность России: вопросы теории. – Белгород: Институт социологии и права, 2009. – С.491-495.

² Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе. – М.: Институт экономики города, 2005. – С.272.

Обеспечение устойчивого развития города

№№ п/п	Наименование индикатора	Io на 2007 год	Ik на 2011 год	P*102
1	Индекс надежности систем жизнеобеспечения	0,970	0,984	1,44
2	Показатель рождаемости на 1000 жителей	10,1	12,5	23,76
3	Показатель смертности на 1000 жителей	11,2	10,7	4,46
4	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	70,4	72,6	3,12
5	Потребление воды на одного жителя в сутки, литр	246,6	230	6,73
6	Электропотребление в быту на одного жителя, кВт-ч/год	1870	2200	17,65
7	Доля утилизируемых отходов, %	36	51	41,67
8	Индекс загрязнения рек	3,17	2,8	11,67
9	Индекс загрязнения атмосферы	5,6	5,1	8,93
10	Обеспеченность жильем, кв. м/чел	21,9	23	5,02
11	Площадь жилья с износом более 70 %, кв. м	6255	1843	70,54
12	Процент неблагоустроенного жилья, в т.ч.:	15,48	8,5	45,09
	- без центрального водоснабжения	6,3	4	36,51
	- без канализации	7,38	4,5	39,02
	- с печным отоплением	1,8	0	100,00
13	Ввод жилья (за весь период), тыс. кв. м	333,9	1345	302,82
14	Оборот организаций по видам экономической деятельности	121034,3	231906,0	91,60
15	Объем инвестиций, млн руб.	16341,9	30250,0	85,11
16	Исполнение доходной части городского бюджета, млн руб.	4897,5	7426,2	51,63

Таблица 2.

Инвестиции в человека

№№ п/п	Наименование индикатора	Io на 2007 год	Ik на 2011 год	P*102
1	Индекс развития человеческого потенциала	0,799	0,814	1,88
2	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	70,4	72,6	3,12
3	Показатель рождаемости на 1000 жителей	10,1	12,5	23,76
4	Показатель смертности на 1000 жителей	11,2	10,7	4,46
5	Удельный вес преступлений на 100000 населения	2071	2100	1,40
6	Индекс вероятности преждевременной гибели граждан от неестественных причин	7,91 x 104	7,01 x 104	11,38
7	Охват детей дошкольным общественным воспитанием	81,00	90,00	11,11
8	Охват детей дополнительным образованием, %	86,50	90,00	4,05
9	Охват детей и подростков организованным летним отдыхом и оздоровлением, %	74	80	8,11
10	Охват учащихся горячим питанием, %	65,4	70	7,03
11	Охват учащихся образовательными услугами повышенного уровня, %	37	50	35,14
12	Обеспеченность учащихся общеобразовательных учреждений компьютерной техникой, чел. / комп.	21	10	52,38

13	Охват учащихся общеобразовательных учреждений начальной профессиональной подготовкой, %	61,3	62	1,14
14	% охвата пенсионеров и инвалидов от общего числа пенсионеров и инвалидов мероприятиями	30	45	50,00
15	Финансовые затраты на проведение мероприятий в расчете на 1 человека (пенсионера, инвалида)	200	500	150,00
16	Охват населения культурно-досуговой деятельностью, %	77,5	87	12,26
17	Охват населения культурно-образовательной деятельностью, %	14	17	21,43
18	Охват населения библиотечным обслуживанием	56,5	57	0,88
19	Количество горожан, занимающихся в спортивных клубах и секциях, %	15	23	53,33
20	Количество кандидатов и мастеров спорта, чел.	156	178	14,10
21	Удовлетворенность населения качеством оказываемой медицинской помощи (%).	50	75	50,00
22	% охвата населения жилищными программами	0,36	0,75	108,33
23	Доля малообеспеченных граждан, %	10,7	10	6,54
24	Отношение доходов 10 % населения с самыми высокими доходами к доходам 10 % населения с самыми низкими доходами (индекс фондов)	10,72	10,0	6,72
25	Отношение заработной платы к прожиточному минимуму	3,85	5,2	35,06
26	Бюджетообеспеченность на одного жителя, тыс. руб.	13,9	19,9	43,17
27	Годовая среднемесячная начисленная заработная плата, тыс. руб.	12,7	29,8	134,65
28	Доля занятых в малом бизнесе от общего количества занятых, %	30,5	35,0	14,75
29	Количество аттестованных рабочих мест, на крупных с средних предприятиях, %	78,0	98,5	26,28
30	Уровень травматизма на производстве на 1000 работающих	2,7	2,56	5,19
31	Финансирование мероприятий на охрану труда на одного работающего, руб.	3686	3887	5,45
32	% крупных и средних предприятий, заключивших коллективные договора, предусматривающие стандартный социальный пакет	95	98	3,16
33	Площадь зел.насажд. и лесопарк. зоны кв. м на 1 жителя	40,6	49,7	22,41

Таблица 3.

Развитие местного самоуправления

№№ п/п	Наименование индикатора	Ю на 2007 год	К на 2011 год	Р*102
1	Удовлетворенность населения качеством оказываемой медицинской помощи (%).	50	75	50,00
2	Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа, %	53	60	13,21

Представление параметров в процентах достаточно наглядно отражает их физический смысл: каждый параметр даёт приращение (положительное или отрицательное) соответствующего индикатора.

Следует отметить: если обеспечение устойчивого развития города описывают 16 индикаторов, инвестиции в человека – 33, то для описания развития местного самоуправления Стратегия предусматривает лишь два индикатора, да и их формулировки представляются более чем сомнительными, поскольку отражают некие показатели восприятия местной власти населением, но никак не нацеливают органы местного самоуправления на поиск новых форм работы с населением, внедрение инновационных технологий и т.п. Такое положение не представляется удивительным: местное самоуправление является новой, ещё недостаточно «обкатанной» формой народовластия, пути его развития в России, а следовательно, и в нашем регионе пока ещё недостаточно ясны не только практикам, но и в теории.

Основой для формирования реально значимых индикаторов развития местного самоуправления может стать городская целевая программа «Развитие общественного самоуправления в городе Белгороде на 2008-2011 годы»¹. Цель программы, сформулированные в ней задачи, набор ожидаемых конечных результатов, заложенный в программу перечень мероприятий дают достаточные основания для разработки соответствующего набора индикаторов, имеющих существенное значение не только для общественного самоуправления как составной части местного самоуправления, но и всей системы местного самоуправления города в соответствии с Федеральным законом² и Уставом города³.

Полученные данные открывают путь к нахождению интегральных показателей не только по утверждённым Стратегией направлениям (обеспечение устойчивого развития города,

инвестиции в человека и развитие местного самоуправления), но и Стратегии в целом.

Действительно, интегральный показатель устойчивого развития города по логике есть сумма индивидуальных показателей по данному направлению Стратегии:

$$P_{rg} = \sum P_{rgi} = 771,25 \quad (3)$$

Аналогично интегральный показатель инвестиций в человека:

$$P_{ич} = \sum P_{ичi} = 928,69 \quad (4)$$

Точно так же интегральный показатель развития местного самоуправления:

$$P_{мс} = \sum P_{мси} = 63,21 \quad (5)$$

Наконец, интегральный показатель развития города Белгорода в соответствии со Стратегией ... до 2025 г. К концу 2011 года составит:

$$P_c = P_{rg} + P_{ич} + P_{мс} = 1763,15 \quad (6)$$

Оговоримся: эти интегральные показатели базируются на принятых в настоящее время индикаторах. При изменении перечня и численных значений индикаторов будут меняться и значения интегральных показателей.

Выполненная работа позволяет построить соответствующие ситуационные карты для каждого направления Стратегии.

Эти карты дают качественное представление о состоянии реализации Стратегии (рис. 2-4).

Полученные данные позволяют построить параметрическую модель Стратегии развития города Белгорода, включающую три интегральных показателя этой Стратегии по соответствующим её направлениям (рис. 5).

В наши планы входит также решение задачи количественного мониторинга по каждому индикатору Стратегии, равно как и по мероприятиям городских целевых программ. Разработка соответствующего алгоритма в сочетании с соответствующим рабочим механизмом его наполнения позволит вплотную приблизиться к «регулярному измерению результатов работы» (см. приведённое в эпиграфе высказывание В. Горхема) органов местного самоуправления г. Белгорода. Результаты решения этой задачи составят предмет отдельного сообщения.

¹ Целевая программа «Развитие общественного самоуправления в городе Белгороде на 2008-2011 годы»: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 25 декабря 2007 г. № 603.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с последующими изменениями).

³ Устав городского округа «Город Белгород»: Принят решением Совета депутатов г. Белгорода от 29 ноября 2005 года № 197 (с последующими изменениями).

1. Обеспечение устойчивого развития города

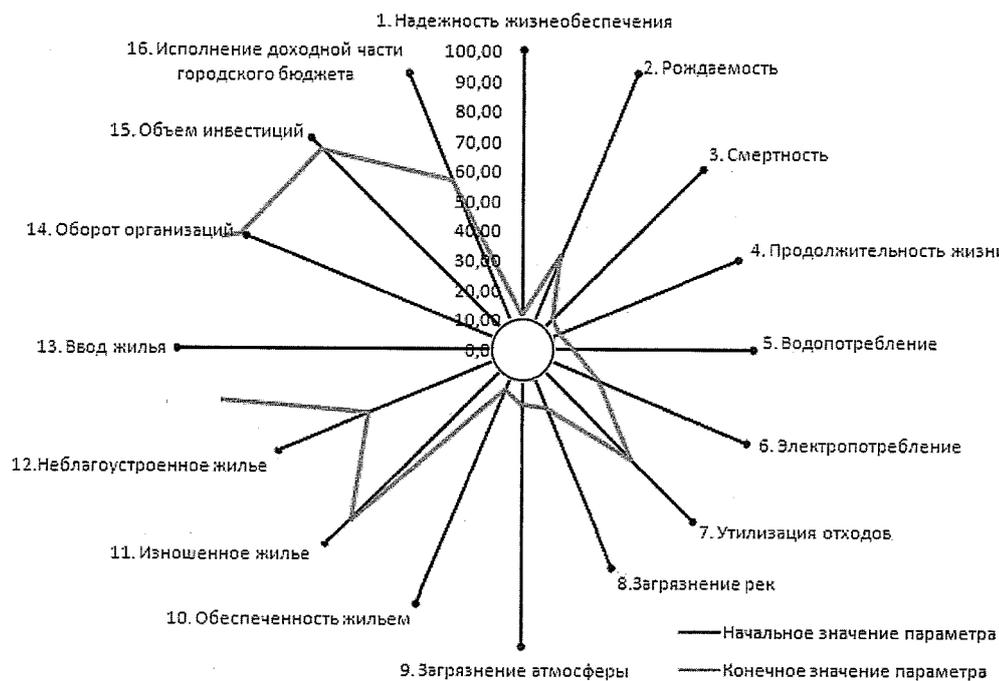


Рис. 2.

Примечание: нумерация индикаторов по таблице № 1.

2. Инвестиции в человека

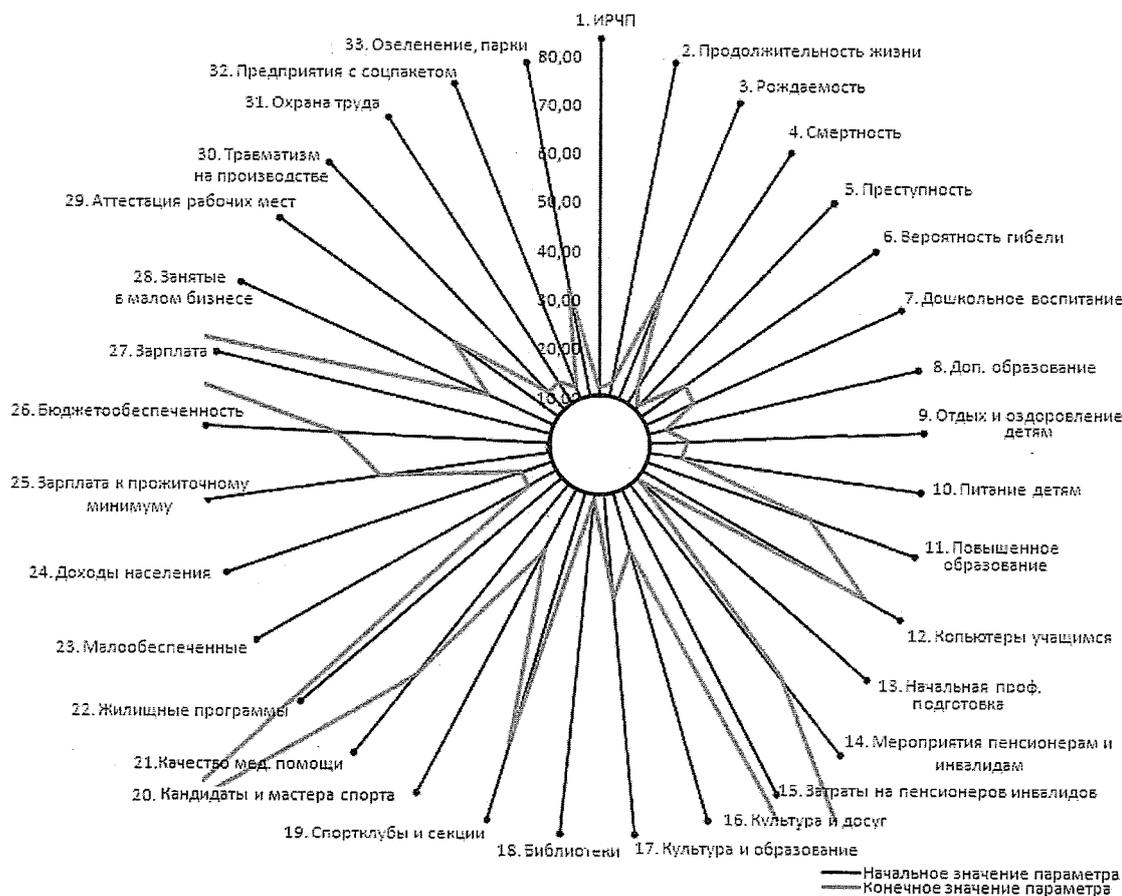


Рис. 3.

Примечание: нумерация индикаторов по таблице № 2.

3. Развитие местного самоуправления

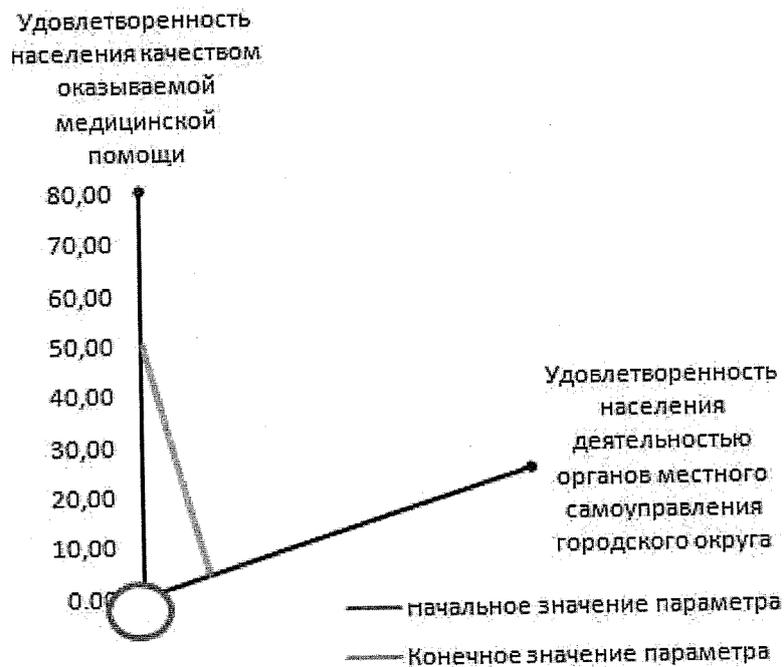


Рис. 4.

Интегральный показатель развития города Белгорода

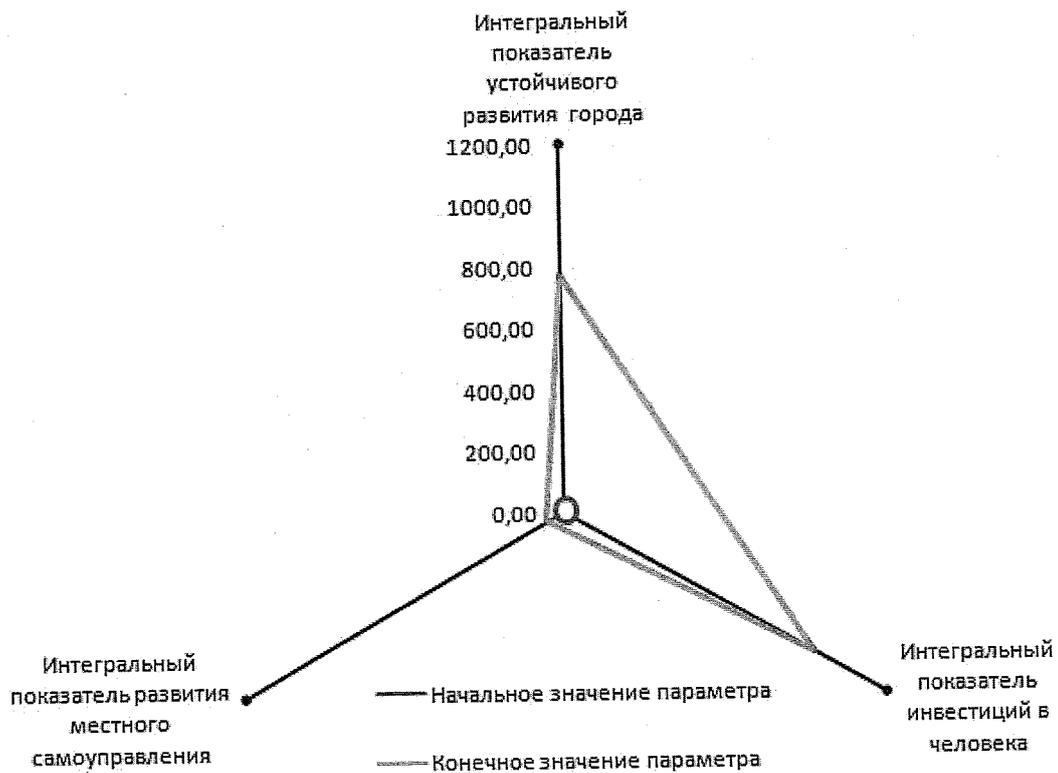


Рис. 5.

Если учесть, что, как это вытекает из формулы (2), стартовое значение интегрального показателя развития города Белгорода (при 51 индицируемых показателях) составляет 5100 единиц, приращение этого показателя за 5 лет на 1763,15 единиц означает ожидаемое приращение показателя развития города более чем на треть (34,57 %). При этом показатель устойчивого развития города должен получить приращение в 48,20 %, то есть почти в 1,5 раза, показатель инвестиций в человека – 28,14 %, то есть более чем на четверть, а показатель развития местного самоуправления – 31,60 %, то есть почти на треть.

Выполненный анализ позволяет сформулировать ряд проблем, требующих пересмотра некоторых концептуальных подходов как к выработке самой Стратегии, так и к разработке вытекающих из неё документов.

1. Требуется пересмотра и доработки набор индикаторов Стратегии, а также доработка самой Стратегии с учётом задач, которые ставят перед местным самоуправлением Конституция Российской Федерации и 131-й Закон РФ, нормативные акты Президента и Правительства Российской Федерации, органов государственной власти Белгородской области.

2. Системе органов местного самоуправления г. Белгорода необходимо осуществить переход к стратегическому планированию всех аспектов осуществляемой деятельности по развитию города – как текущему, так и перспективному.

3. Особого внимания требует проработка вопросов **развития** местного самоуправления. Это проблема не только города Белгорода, но всей России: местное самоуправление у нас находится в стадии становления, зачастую «блуждает впотьмах» в поисках рациональных путей развития. Здесь может быть полезен накопленный позитивный зарубежный опыт.

4. Коренного пересмотра требует методология подготовки городских программ – в целях их теснейшей увязки со Стратегией развития города Белгорода до 2025 года. Только в этом случае они воистину обретут смысл целевых.

Приведённый перечень проблем не является исчерпывающим. Стратегия, например, не формулирует спектра задач, вытекающих из особого статуса города Белгорода как административного центра Белгородской области – вынужденного в связи с этим нести бремя обязанностей, связанных с обеспечением устойчивого функционирования органов федеральной и региональной государственной власти, многочисленных организаций федерального и регионального подчинения.

Несмотря на выявленные проблемы, следует сформулировать однозначный вывод: Стратегия развития города Белгорода до 2025 года, несмотря на имеющиеся недостатки, представляет собой мощный документ, потенциал которого в настоящее время до конца не выявлен, а потому и реализуется далеко не в полной мере.

*Булгаков Сергей Борисович,
кандидат технических наук,
доцент кафедры механического оборудования
БГТУ имени В.Г. Шухова,
начальник сектора социальной проблематики
и безопасности жизни
МУ «Институт муниципальных проблем»*



*Горлов Александр Семенович,
кандидат технических наук, доцент кафедры
высшей математики БГТУ имени В.Г. Шухова*

ПОДХОДЫ К МОДЕЛИРОВАНИЮ ЭФФЕКТИВНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ГОРОДСКОГО ОКРУГА

Администрацией городского округа «Город Белгород» разработана концепция стратегического развития города Белгорода до 2025 года, ориентированная на обеспечение устойчивого развития города посредством программно-целевых методов управления в зависимости от возможных сценариев будущего.

МУ «Институт муниципальных проблем» активно ведет разработку критериев и индикаторов, которые бы достоверно отражали работу того или иного направления развития города. Под **индикатором** понимается показатель (выводимый из первичных данных, которые обычно нельзя использовать для интерпретации изменений), позволяющий судить о состоянии или изменении экономической, социальной или экологической переменной.

Обычно индикаторы описывают явления или состояния окружающей среды и всегда указывают на нечто, находящееся вне прямого рассмотрения. Существует множество причин,

объясняющих это: непосредственное наблюдение иногда является слишком дорогостоящим; область наблюдения, находящаяся вне прямого рассмотрения, является будущим. Однако часто для решения, принимаемого сегодня, большую важность имеет информация, относящаяся к будущему. Вероятно, обилие разработанных индикаторов позволит спрогнозировать будущие результаты.

Индикаторы используются для обоснования принимаемого решения посредством количественной оценки и упрощения, а также помогают интерпретировать изменения, возникшие при проведении тех или иных мероприятий органов местного самоуправления. Может наблюдаться как рост показателей, так и регресс, что позволяет выявлять недостатки в принимаемых решениях.

Для контроля результатов продвижения к намеченным целям стратегии развития города Белгорода определены 47 индикаторов качества жизни. Каждый индикатор за-

креплен за соответствующим департаментом и четко отслеживается результат его выполнения.

Существуют стандартные методики расчета **индекса развития человеческого потенциала**, а теории расчета индикаторов либо имеют незавершенный характер, либо относятся к описанию только самого индикатора, либо групп индикаторов, однако нигде не про-

водится взаимосвязь между индикаторами и индексами.

Таким образом, возникает необходимость проведения целенаправленных исследований по определению взаимосвязей между индикаторами (результатами выполнения программно-целевых мероприятий в рамках концепции стратегического развития города Белгорода) и непосредственно с индексами, описывающими ИРЧП (рис.1).

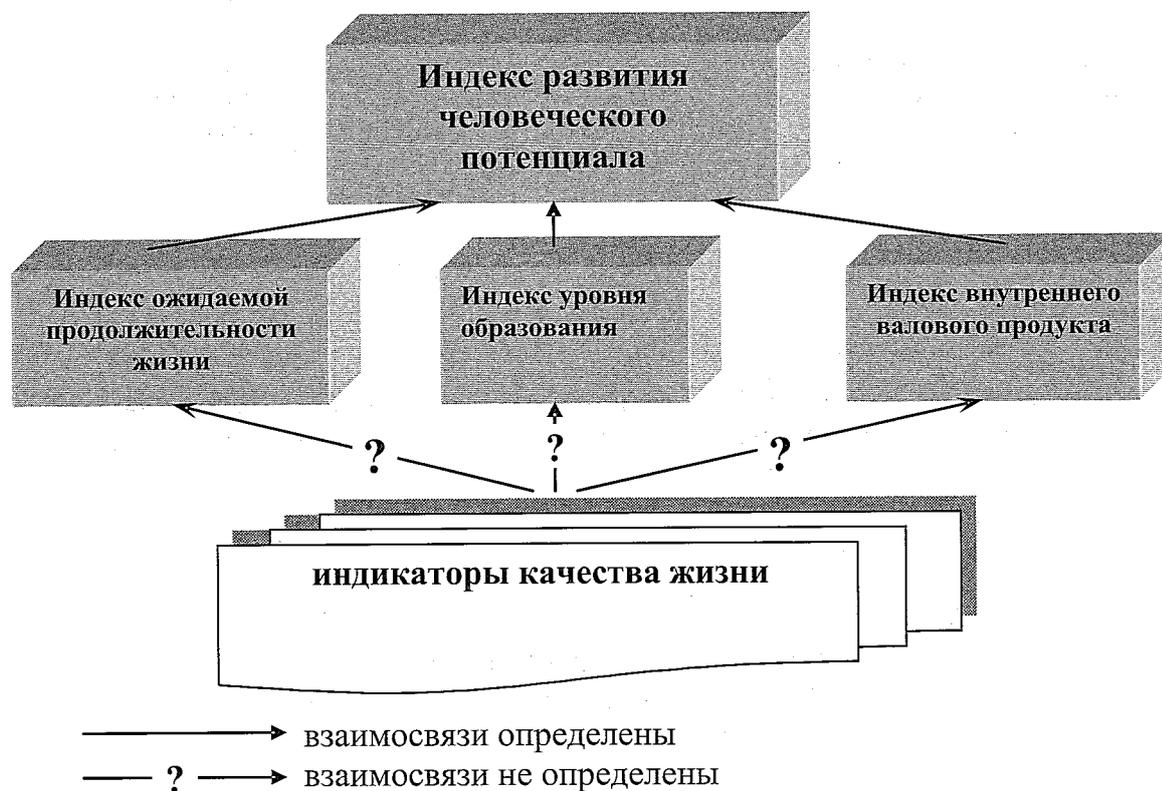


Рис. 1. Взаимосвязь индикаторов с ИРЧП

Исследуемые явления не изолированы. Они связаны и взаимодействуют с другими явлениями природы и жизни, возможно, не представляющими интереса для рассматриваемой задачи. При постановке задачи необходимо решить, какими связями можно пренебречь и какие следует заменить теми или иными ограничениями на выбор искомым параметров. В зависимости от того, насколько тщательно проведена эта часть работы, определяется целесообразность применения сложного математического аппарата задачи и практическая польза от ее решения.

При формализации задачи управления и планирования нужно уделить особое внимание выбору целевой функции. Анализ целей, для достижения которых проводится планирование,

должен выявить важнейший показатель, подлежащий оптимизации, и допускаемые границы изменения остальных показателей. Оптимизируемая характеристика – это показатель качества решения. Допускаемые границы изменения других характеристик решения определяют ограничения задачи.

Общую задачу нашего поиска можно представить в схеме, изображенной на рис. 2. Здесь показано распределение муниципального бюджета S согласно выполняемым целевым программам департаментов в объемах финансирования S_1-S_5 .

Результат выполнения фиксируется индикаторами I_j , которые зависят от распределения бюджетных средств.

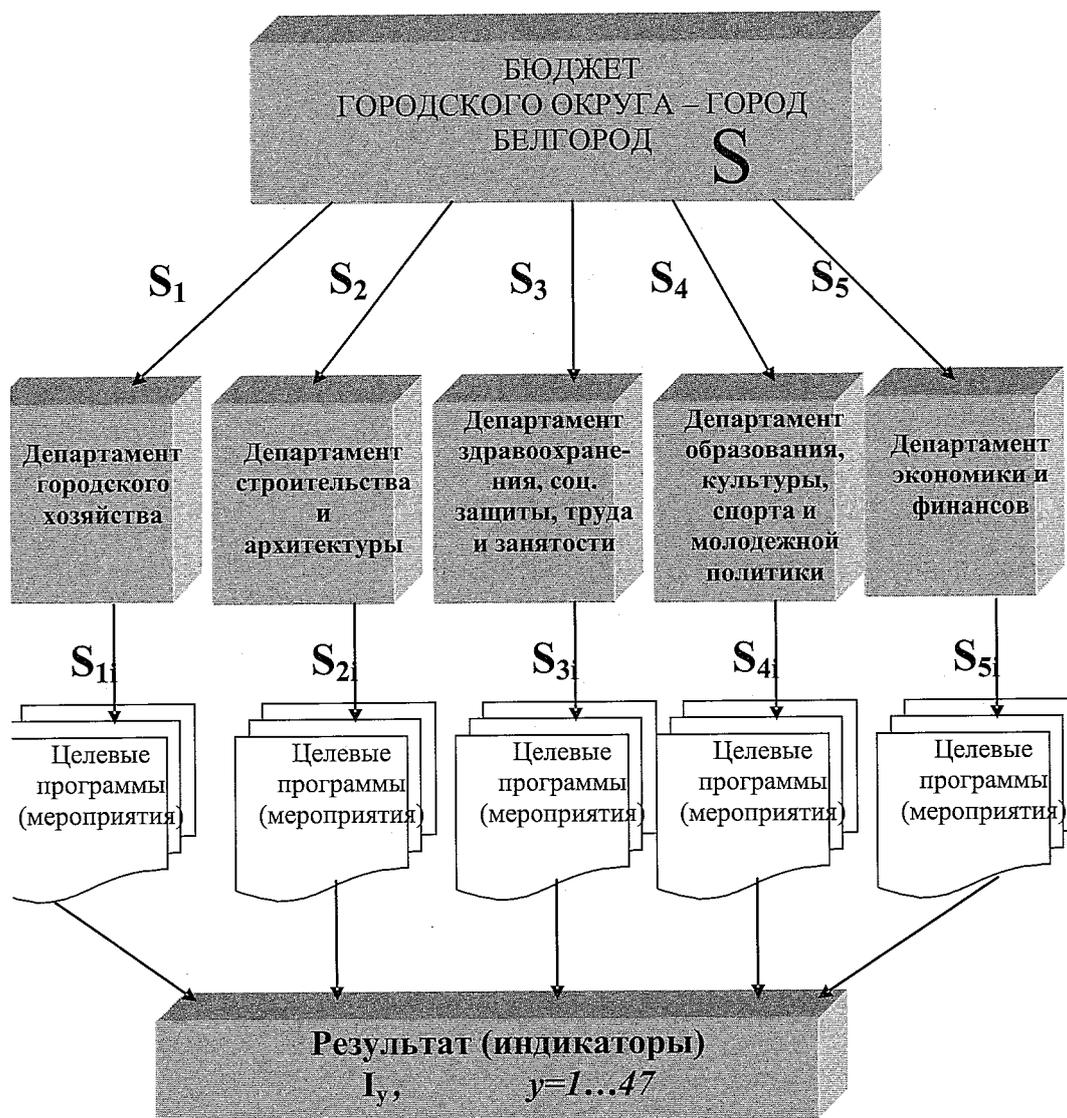


Рис. 2. Алгоритм использования целевых бюджетных средств

Таким образом, можно сформулировать задачу: составить план расходования бюджетных средств департаментов, при котором результаты работы (индикаторы) от всех выполненных целевых программ давали бы максимальный результат в реальной сложившейся обстановке.

Предлагаемая методика определения таких взаимосвязей основана на использовании ста-

стистических данных предыдущих лет, результатов выполнения программно-целевых мероприятий, от которых мы хотим получить эту взаимосвязь.

На основе региональной и муниципальной статистики (рис.3) по каждому департаменту определяются начальные условия для проведения целевых программ.

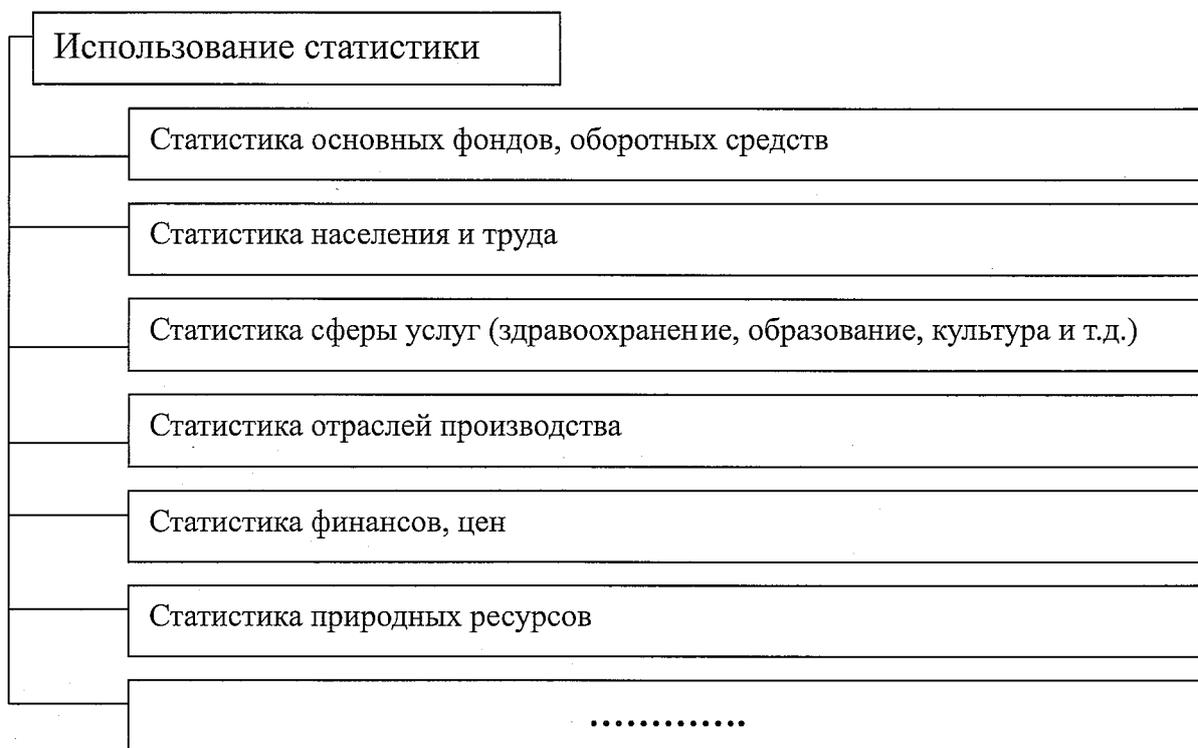


Рис. 3. К использованию статистических данных

При математической формализации решаемой задачи используется вероятностный математический аппарат. Предлагается применить матричный (операторный) метод, а также для решения частных задач в области производства товаров возможно использование балансовой модели В. Леонтьева.

Информацию, необходимую для работы алгоритма использования бюджетных средств, получают экспертными методами.

При реализации целевых программ могут возникать альтернативы, которые необходимо рассматривать в процессе принятия решения их реализации.

Альтернативы, рассматриваемые в процессе принятия решений, могут иметь вид элементов множества S (целостное представление) или точек критериального пространства, которое формально описывается I_u (критериальное представление). Кроме того, элементы S_i могут быть упорядочены по некоторым аспектам, существенным для принятия решений.

В практических задачах принятия решений альтернативы не являются математическими объектами, а чаще представляют собой конкретные социально-экономические системы. Поэтому получение описания альтернатив в перечисленных формах требует разработки методов следующих задач: построения множества возможных и допустимых альтернатив, форми-

рования наборов индикаторов, существенных для оценки альтернатив критериального пространства, упорядочения альтернатив по индикаторам, получения оценок по критериям или отображения S в критериальное пространство.

Могут быть рассмотрены три основные группы методов обработки: статистические методы, алгебраические методы и методы шкалирования.

Статистические методы основаны на предположении, что отклонение оценок экспертов от истинных происходит в силу случайных причин; задача состоит в том, чтобы восстановить истинное значение с наименьшей погрешностью. Суть алгебраических методов заключается в следующем: на множестве допустимых оценок S задается расстояние и результирующая оценка определяется как та оценка, сумма расстояний от которой до оценок экспертов минимальна. Суть методов шкалирования состоит в том, что по экспертной информации о степени различия объектов устанавливается минимальный или близкий к минимальному набор критериев и оценок объектов по ним, обуславливающих указанные экспертами различия.

Объект нашего исследования характеризуется множеством параметров (индикаторами), и по результатам наблюдения за их функционированием формируются многомерные совокупности (матрицы).

$$X = \begin{vmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1m} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2m} \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot \\ x_{n1} & x_{n2} & \dots & x_{nm} \end{vmatrix}$$

Рис. 4. Матрица переменных

Индикаторы, характеризующие объект исследования, имеют разный физический смысл, и матрица данных существенно изменяется, если изменяются шкалы, в которых измеряются те или иные параметры. Матрицу данных еще до проведения анализа целесообразно привести к стандартному виду, т.е. к кодированному.

Формула перевода размерных величин в безразмерные:

$$x_i = \frac{x_i^* - \frac{x_{i \max}^* + x_{i \min}^*}{2}}{\frac{x_{i \max}^* - x_{i \min}^*}{2}}$$

где x_i^* — текущее значение;
 $x_{i \max}^*$ и $x_{i \min}^*$ — максимальное и минимальное значения, соответственно.

Каждый фактор в безразмерной величине располагается в диапазоне

$[-1; +1]$

Например,

Показатель рождаемости на 1000 жителей в натуральном виде $[7; 12]$

Показатель рождаемости на 1000 жителей в кодированном виде $[-1; +1]$

текущее значение 8,8 соответствует -0,073

$$x_i = \frac{8,8 - \frac{12+7}{2}}{\frac{12-7}{2}} = -0,073$$

Выбор вида уравнения регрессии — задача определения функциональной зависимости, наилучшим образом описывающей модель, связана с преодолением ряда принципиальных трудностей. В общем случае для стандартизованных данных функциональную зависимость показателя от параметров можно представить в линейном виде:

$$y = a_0 + \sum a_i \cdot x_i$$

x_i — индикаторы качества жизни;

a_0, a_j — коэффициенты модели.

Коэффициенты модели рассчитываются по следующим формулам:

$$a_0 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N y_i$$

$$a_j = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N y_i \cdot x_i^j$$

где N — количество статистических измерений.

y_i — среднее значение выходного параметра, в данном случае это бюджет по одной из статей.

Найденные коэффициенты уравнения регрессии необходимо оценить на статистическую значимость. Проверка на значимость коэффициентов позволяет не только упростить модель, но и сделать выводы о том, какие из независимых переменных являются существенными. Оценка значимости коэффициентов производится по критерию Стьюдента.

$$t_p = \frac{|a_k|}{S\{a_k\}} \leq t_{табл}$$

Проверка на адекватность модели осуществляется по критерию Фишера:

$$F_p = \frac{S_{Ad}^2}{S_e^2} \leq F_{табл}$$

Качество полученного уравнения регрессии оценивают по степени близости между результатами наблюдений за показателем и предсказанными по уравнению регрессии значениями в заданных точках пространства параметров. Если результаты близки, то задачу регрессионного анализа можно считать решенной. В противном случае следует изменить уравнение регрессии (выбрать другую степень полинома или вообще другой тип уравнения) и повторить расчеты по оценке параметров.

Обоснованность того или иного подхода к моделированию эффективного распределения бюджетных средств городского округа определяется с учетом условий, в которых рассматривается конкретная задача оптимизации.



*Астахов Юрий Викторович,
заместитель руководителя аппарата
администрации г. Белгорода,
соискатель кафедры социальных технологий БелГУ*

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ: АКТУАЛЬНЫЕ КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Понятие «кадровая технология» необходимо рассматривать в предельно широком аспекте, так как потребность в дальнейшем повышении профессионального уровня муниципальных кадров объясняет необходимость социально-технологического подхода к управлению кадровым процессом в условиях его совершенствования и развития. Социально-технологический подход в кадровой политике предполагает тонкий учет сложной природы социально-технологического процесса, его многомерности, динамизма, самоорганизующих начал, или, как отметил Л.Я. Дятченко, «...живого многообразия внутренних и внешних связей социальных явлений, многовариантности и естественности их изменения»¹. По мнению В.И. Патрушева, «социально-технологическая альтернатива формируется на основе интеграции всех знаний, которые выработаны человечеством к началу XXI века. Только инновационные социальные технологии общественного интеллекта, основанные на синтезе знаний, смогут обеспечить эффективное управление»².

Концепция развития кадровых технологий в системе муниципальной службы в современных условиях включает в себя методологические основы, систему и технологии управления процессом формирования и рационального ис-

пользования кадров органов местного самоуправления.

В этой связи подчеркнем, что кадровые технологии управления представляют собой рационально организованную систему последовательных форм, методов и средств, ориентированных на решение кадровой проблемы в конкретных условиях организации производственной деятельности. Основу этих технологий составляет такая совокупность форм и методов работы с персоналом, при которой возможно не только достижение разового результата, но и его постоянное воспроизводство³.

В последние годы в научном обороте термин «кадровые технологии» приобретает все более широкое употребление. Однако до настоящего времени общепринятой его трактовки еще не сложилось.

По мнению В.М. Захарова, понятие кадровой технологии должно включать в себя описание последовательности действий по управлению поведением и деятельностью людей (персонала организации) в целях достижения заданного результата стратегии организации в целом⁴. К.О. Магомедов полагает, что кадровые технологии – это институт эффективного управления персоналом государственных (муниципальных) органов и показатель оптимизации процедур кадро-

¹ См.: Дятченко Л.Я. Социальные технологии в управлении общественными процессами. – Белгород, Центр социальных технологий, 1993. – С. 4, 11.

² См.: Патрушев В.И. Основы общей теории социальных технологий. – М.: Изд-во ИКАР, 2008. – С. 24.

³ См.: Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Теория социальных технологий: Учеб. пособие. – К.: МАУП, 2004. – С.147.

⁴ См.: Захаров В.М. Региональная система формирования управленческого потенциала органов власти и управления // Управленческий голод в России и его традиции: Сб. материалов, приуроченных к 5-летию создания Белгородского государственного университета. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. А.Н. Бердник. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2001. – С.109.

вой работы, уровня развития ее профессиональной культуры¹. По мнению Н.А. Чижова, «кадровые технологии – это соответствующим, наиболее эффективным образом разработанные и предложенные к реализации профессиональные приемы работы с персоналом, решающие целевые задачи кадровых проблем»². В.В. Черепанов дает следующее определение: «Кадровая технология – это средство управления количественными и качественными характеристиками персонала, обеспечивающее достижение целей организации»³.

Вместе с тем нам представляется, что кадровую технологию можно определить как систему последовательно осуществляемых действий (операций, процедур), которая позволяет получить определенный запланированный результат относительно независимо от изменений ситуации и конкретного содержания отдельной операции.

По нашему мнению, для кадровой технологии типично:

во-первых, четкое описание поэтапных действий исполнителей данных кадровых приемов, предусматривающее всю технологическую цепочку от начала до конца работы, понятное как первому руководителю, руководителю структурного подразделения, так и исполнителю (работнику) и дающее конкретный конечный результат;

во-вторых, присутствие в таких технологиях управленческих начал – прежде всего, целевых стратегических задач, приоритетов, ресурсного и финансового обеспечения, координации работы и согласования действий различных структур и подразделений, задействованных в данной технологии;

в-третьих, персональная ответственность данного работника за результат, отвечающего за конкретную кадровую технологию;

в-четвертых, наличие образцов всех документов, используемых в данной технологии.

В органах местного самоуправления в Российской Федерации, к сожалению, внедрение современных кадровых технологий находится на начальном этапе. Применение их на практике зависит от уровня развития организации,

способности ее к адаптации, также от грамотных управленческих решений руководящего состава.

В результате применения кадровых технологий руководители органов местного самоуправления, управлений персоналом (кадровых служб), как правило, получают более точную информацию о способностях человека, от чего зависит его дальнейшее профессиональное развитие, изменение должностного статуса в организации, эффективная реализация возможностей человека, достойное вознаграждение за труд, а также иные изменения. Одновременно кадровые технологии позволяют решать задачи и функции, которые свойственны общим управленческим технологиям, побуждая человека к изменению своей роли в организации, созданию климата доверия, удовлетворенности трудом. Поэтому грамотное применение кадровых технологий вносит свой вклад в управляемость организации, эффективность ее деятельности, формирование социального капитала организации.

Все кадровые технологии по целям можно разделить на три группы. Во-первых, технологии, обеспечивающие получение персональной информации (технологии оценки персонала); во-вторых, технологии, обеспечивающие требуемые характеристики персонала (технологии отбора персонала); в-третьих, технологии, обеспечивающие востребованность возможностей персонала (технологии управления карьерой персонала). Следовательно, под базовыми кадровыми технологиями, применяемыми на практике в системе муниципальной службы, мы понимаем: оценку персонала; отбор персонала; управление карьерой персонала.

Рассмотрим тезисно каждую из базовых кадровых технологий применительно к муниципальной службе.

1. Технологии оценки персонала муниципальной службы

Под технологией оценки персонала муниципальной службы следует понимать деятельность уполномоченных на ее осуществление лиц (руководителей органов местного самоуправления, управлений, служб персонала, специалистов внешних организаций) по определению степени пригодности муниципального служащего к выполнению возложенных на него функциональных обязанностей, достигнутых успехов, степени выраженности необходимых для работы качеств, а также определение соответствия работника вакантной или занимаемой должности муниципальной службы.

1 См.: Магомедов К.О. Кадровые технологии в управлении персоналом государственной гражданской службы // Служба кадров и персонала. – 2007. – № 10. – С.34.

2 См.: Чижов Н.А. Управление персоналом. Современные кадровые технологии: Учеб. пособие. – М., 2000. – С.27.

3 См.: Черепанов В.В., Иванов В.П. Основы государственной службы и кадровой политики: Учеб. пос. для студентов вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. – С.469.

Оценка – это постоянно действующая технология, которая составляет основу работы в практике управления персоналом. «Без этой ключевой функции не обходится ни теория, ни практика кадровой политики и управления персоналом. Это базовая технология, которая позволяет: подобрать людей, оценить их реальные результаты деятельности и разумно распорядиться их возможностями»¹.

Оценка деятельности муниципальных служащих регламентируется федеральными и региональными законами, в частности:

- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;

- Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ;

- Закон Белгородской области «Об особенностях организации муниципальной службы в Белгородской области» от 24 сентября 2007 года № 150.

Цель оценки персонала муниципальной службы – измерение эффективности работы. Оценку можно представить как продолжение функции контроля, которая предусматривает учреждение стандартов и измерение результатов для определения отклонения от установленных норм и при необходимости принятия корректирующих мер². В нашем понимании применительно к муниципальной службе следует выделить три основополагающие функции оценки: *административную* (то есть принятие административных, кадровых решений о продолжении работы муниципального служащего в данной, либо другой должности или ее прекращение); *информационную* (информирование муниципальных служащих об уровне работы, необходимой для определения их сильных и слабых сторон и направлений для дальнейшего совершенствования их профессиональной деятельности); *мотивационную* (положительная оценка деятельности муниципального служащего должна способствовать индивидуальному стимулированию труда работника).

Эффективной апробированной на практике в системе муниципальной службы технологией оценки персонала является аттестация.

¹ См.: Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. – М.: Флинта, 1998. – С.182.

² См.: Коргова М.А. Кадровый менеджмент: Учеб. пособие. – Ростов н/Д.: Феникс, 2007. – С.265.

По мнению М.В. Паршина и М.В. Кирсанова, «аттестация – кадровое мероприятие, по результатам которого принимается решение о соответствии государственного служащего занимаемой должности с учетом результатов его профессиональной деятельности»³. А.Я. Ульянова полагает, что «аттестация работников – определение квалификации работников, уровня их знаний и соответствия занимаемой должности»⁴.

Однако, на наш взгляд, регламентированная законодательством модель аттестации муниципальных служащих достаточно формализована и не содержит в себе технологий, позволяющих вскрыть внутренние, резервные возможности, заключенные в персонале органа местного самоуправления. Оценка деятельности муниципального служащего основывается на его соответствии квалификационным требованиям по замещаемой должности, определении его участия в решении поставленных задач, сложности выполняемой им работы, ее результативности. При этом должны учитываться профессиональные знания служащего, опыт работы, повыше- ние квалификации и переподготовка, а также организаторские способности в отношении соответствующей группы должностей.

Технология аттестации персонала – это система процедур и операций проверки определения соответствия деловой квалификации, уровня знаний и навыков работника, иных общественно значимых качеств занимаемой должности. Применительно к муниципальной службе аттестация – это определение квалификации муниципальных служащих, уровня их знаний в области муниципального управления и соответствия занимаемой муниципальной должности. Она направлена на улучшение качественного состава персонала и эффективное его использование, рост служебной и трудовой активности, повышение ответственности муниципальных служащих за порученное дело. Аттестация – одна из важнейших форм публичного контроля качества профессиональной деятельности работника⁵.

³ См.: Паршин М.В., Кирсанов М.В. Реформа государственного управления в России: взгляд изнутри // Современные кадровые технологии в системе государственной службы. – ГУ ВШЭ, 2004. – С. 6.

⁴ См.: Ульянова А.Я. Кадровый потенциал государственного и муниципального управления // Система государственного и муниципального управления / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука – М., 2005. – С. 380.

⁵ См.: Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В.В. Черепанов; В.П. Иванов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. – С. 470.

В практическом смысле главная цель технологии аттестации состоит в том, чтобы определить, соответствует ли конкретный человек занимаемой муниципальной должности.

Аттестационная комиссия в соответствии со статьей 18 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹ по результатам аттестации выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует. Аттестационная комиссия может давать рекомендации о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе о повышении их в должности, а в случае необходимости рекомендации об улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих².

Среди всех элементов аттестационной процедуры данной кадровой технологии, начиная с постановки целей и задач и заканчивая реализацией мероприятий по итогам аттестации, сама оценка муниципального служащего имеет решающее значение.

Таким образом, подготовка и проведение аттестации муниципальных служащих в органе местного самоуправления, с одной стороны, способствует дальнейшему росту профессионального мастерства работников, эффективности работы структурных подразделений администрации муниципального района (городского округа), а с другой стороны, аттестация как кадровая технология позволяет достаточно самокритично проанализировать деятельность муниципальных служащих по выполнению ими функциональных обязанностей, подготовленного реферата, использование и применение на практике нормативных правовых актов федерального, регионального и местного значения, более четко определить роль и место аттестуемого в реализации на муниципальном уровне стратегических планов действий органов местного самоуправления на перспективу.

Итак, оценка и аттестация муниципальных служащих содействует выявлению общего состояния кадрового потенциала органа местного самоуправления, определению профессионального уровня каждого сотрудника, формированию резерва кадров.

¹ О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ.

² Там же. – Ст.18.

2. Технология отбора персонала муниципальной службы представляет собой систему процедур, обеспечивающих органы местного самоуправления количеством и качеством персонала, отвечающего их потребностям. Применительно к муниципальной службе, это идентификация характеристик муниципального служащего либо претендента на муниципальную должность с требованиями конкретной должности в органе местного самоуправления.

Отбор персонала – это комплексная кадровая технология, обеспечивающая соответствие качеств человека требованиям вида деятельности или муниципальной должности в системе муниципальной службы. Следует различать отбор при поступлении на работу нового специалиста и отбор на новую муниципальную должность в процессе службы, т.е. пролонгированный отбор. Отбор кадров необходимо отличать от подбора кадров. При отборе происходит поиск нужных людей на определенные муниципальные должности, отвечающих требованиям органа местного самоуправления. При подборе осуществляется поиск муниципальных должностей в соответствии с образованием, опытом, знаниями, способностями человека (см. рис.1).

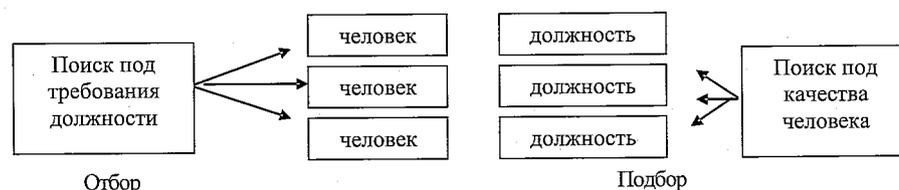


Рис. 1. Различие отбора и подбора персонала

Отбор персонала на муниципальную службу как система процедур строится на основе общих требований, предъявляемых к содержанию, организации, критериям этой кадровой технологии.

Организация и порядок отбора служащих носят нормативно-правовой характер. Это обуславливает и структуру организационно-правовых принципов отбора служащих.

При отборе граждан на муниципальную службу важно учитывать единство основных требований, предъявляемых к муниципальной службе. Применительно к практике отбора это означает, что должны быть установлены единые правила приема при поступлении граждан на муниципальную службу, критерии оценки при проведении конкурса.

Отбор персонала муниципальных служащих представляет собой процесс рационального выбора на основе изучения и оценки профессио-

нальных и личностных качеств претендентов, тех из них, кто наилучшим образом отвечает ее требованиям и пригодности для выполнения обязанностей на определенном рабочем месте или должности¹.

Основными критериями отбора муниципальных служащих для работы в органах местного самоуправления, как правило, считаются образование, опыт, деловые качества, профессионализм, потенциальные возможности, физические характеристики, тип личности, соответствие потребности организации.

Вместе с тем на практике в системе муниципальной службы используются и другие кадровые технологии отбора персонала в их числе: технология *профессионального отбора* (проверка профессиональных способностей, уровня и профиля образования, личностных качеств, стажа работы, профессионального опыта); технология интеллектуального отбора (оценка уровня знаний и навыков); технология *психологического отбора*; технология *медицинского отбора*.

Для определения качественной потребности в персонале используют различные подходы. Среди них можно выделить следующие²: 1) профессионально-квалификационное деление работ на основе документации; 2) анализ положений об отделах, должностные инструкции и описание рабочих мест 3) штатное расписание 4) анализ документации, определяющий профессионально-квалификационный уровень данной должности.

При установлении критериев отбора должны быть соблюдены следующие требования: валидность, полнота, надежность, необходимость и достаточность критериев.

Валидность критериев означает, что критерии отбора должны соответствовать содержанию работы и требованиям к должности, на которую производится набор.

Требование полноты критериев, используемых при отборе, означает, что они должны учитывать все ключевые характеристики, важные для успешной работы в данной должности. Неполнота критериев отбора может привести к тому, что будут отобраны кандидаты, не удовлетворяющие орган местного самоуправления по некоторым важным рабочим показателям.

¹ См.: Кадровый потенциал государственной службы: оценка и аттестация / Под общей редакцией А.А. Деркача. – С. 185.

² См.: Магура М.И. Основные принципы построения системы отбора кадров // Управление персоналом. – 1998. – № 11.

Надежность критериев. Отбор на основании установленных критериев должен обеспечивать точность и устойчивость результатов. Результаты, полученные в ходе отбора, не должны быть случайными.

Необходимость и достаточность критериев. Не следует перегружать процесс поиска кандидатов и излишне сокращать число возможных кандидатов, беря за основу критерии, которые не являются необходимыми или обязательными для успешной работы в муниципальной должности.

Практика муниципального управления на современном этапе общественного развития свидетельствует о том, что в муниципальных образованиях накоплен позитивный опыт организации и проведения открытых конкурсов на замещение вакантных должностей муниципальной службы. Конкурс (от лат. concursus – сход, стечение, столкновение) – проводимая в установленном законом порядке процедура отбора наиболее подходящего для занятия должности муниципальной службы кандидата среди нескольких претендентов³.

Конкурс как одна из эффективных кадровых технологий предусматривает своеобразную творческую конкуренцию среди претендентов, которые могут конкурировать по таким позициям как: написание и защита реферата по актуальной проблеме муниципального управления; знание федеральных и региональных законов, их отдельных положений, новелл относительно деятельности органа местного самоуправления; умение составлять проекты служебных записок; деловое общение; администрирование по формальным признакам (конкурс документов) и т.п.

Под конкурсом обычно понимается соревнование между двумя и более кандидатами за занятие вакантной должности⁴. Использование на практике данной кадровой технологии в органе местного самоуправления способствует поднятию престижа муниципальной должности; привлечению большего количества кандидатов; повышению объективности решения о приеме на муниципальную службу; демократизации и открытости сферы управления персоналом; внедрению новых кадровых технологий; интенсификации сбора персональной информации для планирования работы с принятыми на муници-

³ См.: Актуальные вопросы развития муниципальных образований / Под общ. ред. проф. И.Н. Барцица, проф. В.В. Бакушева. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С. 48.

⁴ См.: Базаров Т.Ю. Управление персоналом: Учебное пособие. – М.: Мастерство, 2002. – С. 78.

пальную службу кандидатами; формированию команд муниципальных образований.

В Федеральном законе от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» статья 17 подчеркивает, что «...порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее, чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования»¹.

Таким образом, технология отбора персонала – это исторически обусловленная технология поиска граждан, наиболее пригодных для этого вида деятельности. Отбор граждан в сферу муниципальной службы имеет значительную проблему в практике становления эффективной отечественной системы муниципального управления. Его содержание выработалось в процессе многовековой практики в работе с персоналом, основывается на нормативно-правовых документах и составляет основные принципы функционирования кадровой технологии.

3. Технология управления карьерой персонала муниципальной службы.

Технология управления карьерой персонала муниципальной службы – это совокупность процедур, осуществляемых кадровыми службами (в том числе с помощью консультантов) органов местного самоуправления, позволяющих выявить муниципальных служащих с высоким потенциалом продвижения, помочь им раскрыть свои способности и применить их наиболее выгодным для себя и организации способом. Карьера – успешное продвижение в общественно-политической, научной, производственной, служебной или иной сфере деятельности. Профессиональная карьера связана с ростом знаний, умений, навыков. Для нее характерно преобладание в трудовой деятельности человека профессиональной специали-

зации, работа преимущественно в одной предметной профессиональной области, признание профессиональным сообществом результатов его труда, наличие авторитета в конкретном виде профессиональной деятельности. Должностная карьера отражает изменение преимущественно должностного статуса, социальной роли, степень и пространство должностного авторитета в организации. Это своеобразная траектория перемещения как по вертикали, так и по горизонтали должностной структуры в организации².

В нашем понимании сущностной составляющей технологии управления карьерой является продвижение муниципального служащего, т.е. движение вперед. Этапы управления карьерой муниципальных служащих включают: помощь руководителя в познании муниципальными служащим своих потребностей и интересов (желаемой муниципальной должности, уровня доходов и прочих) и потенциальных возможностей, на основе чего и с учетом перспективного роста формулируются основные цели карьеры; самостоятельное (или с помощью руководителя структурного подразделения и при консультации специалиста управления персоналом) определение вариантов продвижения как в органе местного самоуправления, так и за его пределами, а также необходимые для этого меры; планирование профессионального развития (учебы, повышения квалификации, стажировок и др.) и должностного перемещения (повышения, ротации) муниципального служащего; организацию обучения (в том числе основам самоуправления карьерой), оценки, адаптации и профессиональной ориентации, конкурсов на замещение вакантных должностей муниципальной службы; активизацию карьерных устремлений руководителей структурных подразделений, муниципальных служащих, создание благоприятных условий для самоуправления карьерой: самореклинга (самопрезентации, саморекламы); регулирование карьерных процессов в системе муниципальной службы, предупреждение и профилактику кризисных явлений, отклонений от нормы; координацию и согласование действий различных звеньев системы управления карьерой в структурных подразделениях органа местного самоуправления; контроль, оценку эффективности на основе определенной системы показателей.

Таким образом, исходя из вышеизложенного и анализа литературы, посвященной вопросам профессиональной карьеры, в нашем понимании в системе муниципальной службы следует

¹ См.: Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ // Российская газета. – 2007. – 7 марта.

² См.: Актуальные вопросы развития муниципальных образований / Под общ. ред. проф. И.Н. Барцица, проф. В.В. Бакушева. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С. 49.

отметить, что успешность технологии управления карьерой персонала обуславливается тремя основными факторами.

Наряду с базовыми, в системе муниципальной службы активно применяются и другие кадровые технологии: ротации, адаптации, мотивации, контроля персонала, информационно-аналитического обеспечения управления персоналом, управления профессиональным развитием персонала, документационного обеспечения управления персоналом.

● Технология ротации персонала муниципальной службы

Под технологией ротации персонала в системе муниципальной службы подразумеваются различного рода перемещения кадров – как вертикальные, так и горизонтальные (в другой отдел, управление, департамент, а также в рамках одного структурного подразделения) – для достижения индивидуальных профессиональных целей муниципальных служащих с одной стороны, и решения стратегических задач органа местного самоуправления, с другой.

Ротация кадров (от лат. *rotatio* – круговое движение) – технология заполнения ключевых должностей муниципальной службы специалистами разных уровней для ускорения профессионального роста.

Технология ротации кадров в органах местного самоуправления имеет цель обеспечения обновляемости, пополняемости кадров в сочетании с их преемственностью, достижение позитивной стабилизации персонала на основе внутри- и межведомственной ротации, а также за счет постоянного притока высококвалифицированных специалистов.

Ротация кадров является одним из реальных условий создания высококвалифицированного кадрового состава в органах местного самоуправления, оперативного маневрирования имеющимися кадровыми ресурсами, прежде всего резерва руководящих кадров.

Следовательно, ротация – это эффективная кадровая технология развития персонала, которая в комплексе с другими технологиями обеспечивает формирование кадрового резерва, профессиональное развитие, корпоративную культуру кадров в системе муниципальной службы.

● Технология адаптации персонала муниципальной службы

Под технологией адаптации применительно к муниципальной службе понимается приобщение муниципального служащего к условиям существования и привыкание к ним. Техно-

логии адаптации персонала – многоаспектное явление, которое включает: технологию социальной адаптации (получение информации о ценностях, традициях, нормах жизни, формах и методах организации управленческого процесса в органе местного самоуправления и на основе этого идентификация нового сотрудника муниципального служащего с коллективом); технологию *организационной* адаптации (происходит осознание муниципальным служащим своей роли в муниципальном управлении); технологию *профессиональной* адаптации (освоение определенного уровня профессиональных знаний, умений и навыков); технологию *психологической* адаптации (приспособление к новым психическим и физическим нагрузкам, условиям труда).

Главной задачей технологии адаптации в системе муниципальной службы является приобщение муниципального служащего к формальной, неформальной и внеформальной структуре организации.

Следовательно, этапами адаптации муниципального служащего в системе муниципальной службы являются: ознакомление; приспособление; ассимиляция; идентификация.

● Технология мотивации персонала муниципальной службы

Под технологией мотивации понимается процесс побуждения человека при помощи внутренних или внешних факторов к определенной деятельности, направленной на достижение конкретных целей¹. В нашем видении применительно к муниципальной службе технологию мотивации персонала можно представить как – процесс побуждения муниципального служащего к эффективной трудовой деятельности для достижения поставленных целей руководством органа местного самоуправления.

В системе муниципальной службы обычно используются следующие технологии мотивации персонала:

● *нормативная* (прямой способ побуждения с помощью идейно-психологических средств).

● *принудительная* (властное воздействие) – это использование в системе муниципальной службы административных методов принуждения.

● *стимулирующая* (включающая внешние материальные и моральные факторы – стимулы).

¹ См.: Егоршин А.П. Управление персоналом. – 2-е изд. – Н.Новгород: НИМБ, 1999. – С. 591.

Следовательно, технология мотивации персонала – это сложная и динамичная система, определяющая профессиональную и социальную активность муниципального служащего, стремление к расширению кругозора, ориентации на перспективу, успех и достижение стратегических целей муниципального управления. В конечном итоге это мощный рычаг в деятельности руководителей органов местного самоуправления и эффективная технология управления персоналом.

● Технология контроля персонала муниципальной службы

Технология контроля персонала представляет собой совокупность всех форм контрольной деятельности, призванной объективно и качественно проанализировать и оценить работу конкретного муниципального служащего, структурного подразделения органа местного самоуправления, муниципального унитарного предприятия и муниципального учреждения.

Главное назначение технологии контроля в системе муниципальной службы состоит не в том, чтобы проконтролировать исполнение (постановления, распоряжения, поручения, хотя это тоже очень важно), а в том, чтобы выявить резервы повышения уровня отдачи муниципального служащего, являющегося исполнителем. Технология контроля персонала включает два основных элемента: административный контроль и исполнительный контроль. *Административный контроль* – это все виды деятельности, направленной на получение информации об эффективности функционирования и текущем состоянии управляющей системы органа местного самоуправления. *Исполнительный контроль* – осуществление всех видов деятельности по оценке текущего состояния и эффективности функционирования управляемой системы органа местного самоуправления.

Основными принципами технологии контроля персонала в органе местного самоуправления являются принцип ключевых элементов контроля; принцип места контроля; соблюдение сроков контроля; принцип самоконтроля.

● Технология информационно-аналитического обеспечения управления персоналом муниципальной службы представляет собой совокупность организационных, методических и интеллектуальных видов деятельности по сбору, систематизации, анализу, хранению и использованию сведений о тех, кто работает в органе местного самоуправления. Информационно-аналитическая технология предопределяется тем, что сведения о персо-

нале являются предметом и результатом управленческой деятельности. Поэтому последняя начинается с их сбора, обработки, анализа. В задачу входит также создание и пополнение базы данных о персонале, определение объема необходимых сведений о нем¹.

Информационная технология в системе муниципальной службы – это сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни муниципального служащего, позволяющие идентифицировать его личность. Технология кадровой информации – это обусловленные федеральным законом сведения о работающем в органе местного самоуправления или о готовящемся к поступлению работнике на муниципальную службу, собранные для формирования кадрового резерва, проектирования должностей и т.д.

● Технология управления профессиональным развитием персонала муниципальной службы

Под технологией управления профессиональным развитием персонала муниципальной службы следует понимать целенаправленное воздействие соответствующих органов местного самоуправления, департаментов, управлений, отделов кадровых служб, обеспечивающих совместную деятельность по изменению и приращению профессионального опыта человека, его профессиональных качеств. Развивать персонал – это значит увеличивать его способности и компетенции. Чем более высокого уровня достигают люди, организации и общества, тем меньше они зависят от ресурсов и тем лучше они могут распоряжаться имеющимися ресурсами².

Профессиональное развитие – это совершенствование кадров в служебно-квалификационном и должностном отношении. Профессиональное развитие персонала – приоритетное направление формирования кадрового состава в системе муниципальной службы, так как основное требование, предъявляемое к муниципальному служащему – его профессионализм и компетентность. Они складываются из знаний, навыков и умений и, прежде всего, из уровня профессионального образования.

К технологии управления профессиональным развитием персонала муниципальной службы относятся: профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации, стажировка и др. формы обучения. Профессио-

¹ См.: Веснин В.Р. Управление персоналом. Теория и практика: учеб. – М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2007. – С. 10

² См.: Акофф Р. Акофф о менеджменте: Пер. с англ. / Под ред. Л.А. Волковой и др. – СПб.: Питер. 2002. – С. 63.

нальное развитие муниципальных служащих осуществляется на базе стратегии и политики органа местного самоуправления по работе с персоналом. Основные требования технологии управления профессиональным развитием персонала: непрерывность; качество; современный уровень; эффективность; связь теории с практикой муниципального управления.

Профессиональное обучение как кадровая технология является важнейшей частью профессионального развития персонала.

Профессиональным обучением в системе муниципальной службы охватываются либо новые сотрудники для ускорения процесса их адаптации, либо работающие, у которых должны появиться новые обязанности: в этом случае речь идет о повышении квалификации кадров.

● Технология документационного обеспечения управления персоналом муниципальной службы представляет собой процесс создания, обработки и движения документов, хранения и использования их в текущей деятельности управления персоналом в органе местного самоуправления, которая регламентируется совокупностью федеральных законов, нормативных правовых актов и методических документов.

Технология документационного обеспечения управления персоналом муниципальной службы включает в себя создание, обработку и движение документов в органе местного самоуправления. В число основных делопроизводственных функций системы управления персоналом входит документирование по кадровым вопросам; обработка поступающей и передаваемой информации; регистрация, учет

и хранение документов по личному составу; формирование дел в соответствии с номенклатурой; контроль исполнения документов; копирование и размножение документов по кадровым вопросам.

Таким образом, завершая рассмотрение применяемых в системе муниципальной службы кадровых технологий, мы полагаем, что можно согласиться с мнением В.В. Черепанова и В.П. Иванова о том, что кадровые технологии работы с персоналом организации – это сложный комплекс различных форм и методов воздействия на муниципальных служащих в целях достижения намеченных конечных результатов¹. В то же время, как мы полагаем, это эффективное средство комплексного управления количественными и качественными характеристиками персонала в системе муниципальной службы, обеспечивающего реализацию стратегии развития муниципального образования.

При их умелом применении преследуются две важнейшие цели: во-первых, сформировать высококвалифицированный состав служащих в системе муниципального управления, обеспечив тем самым профессиональное исполнение поставленных задач; во-вторых, с помощью кадровых технологий выиграть жесткую конкуренцию с частным сектором за привлечение высокопрофессиональных сотрудников.

Очевидно, что формирование и развитие кадрового потенциала муниципальной службы в новой России требует не только создания прочной правовой базы, но и практического использования на практике кадровых технологий, в том числе связанных с отбором, подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации муниципальных служащих.

¹ См.: Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В.В. Черепанов; В.П. Иванов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. – С.480.

*Старикова Марина Сергеевна,
кандидат экономических наук,
главный специалист сектора проблематики
городского хозяйства
МУ «Институт муниципальных проблем»*



ПРИМЕНЕНИЕ ТЕОРИИ НЕЧЕТКИХ МНОЖЕСТВ К ЗАДАЧЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

Одной из важных задач исследования развития муниципальных образований является прогнозирование индикаторов качества жизни. Как известно, в Стратегии развития г. Белгорода до 2025 г. выделяется перечень показателей, характеризующих качество жизни, где в роли обобщающего индикатора используется индекс развития человеческого потенциала. Прогнозирование показателей, характеризующих деятельность объекта управления, в целях стратегического планирования – это проблема, актуальная для экономики страны, города, отдельных предприятий.

Использование традиционных методов анализа и прогнозирования (таких, как анализ временных рядов) имеет целый ряд недостатков:

1. Невозможность использования в случае отсутствия данных за предыдущие периоды.
2. В быстроменяющихся рыночных условиях результаты, полученные методами, в основе которых лежит регрессионный анализ, могут иметь большую погрешность.
3. Невозможность учета большого количества факторов, не имеющих количественной меры.

Наличие подобных трудноформализуемых факторов приводит к необходимости искать пути прогнозирования развития различных явлений в условиях неопределенности. В случае с оценкой развития муниципальных образований неопределенность может быть связана с недо-

статком информации и проблемой ее достоверности, а также с поведением среды.

Одним из современных методов принятия решений в условиях неопределенности, позволяющих рассматривать широкий набор факторов, является использование метода экспертных оценок и математического аппарата теории нечетких множеств.

Теория нечетких множеств позволяет использовать опыт и интуицию специалистов, что снижает неопределенность при выборе решений. Использование данной теории обеспечивает качественную аналитическую обработку исходной информации на основе соответствующего математического аппарата.

Четкое множество описывается характеристической функцией принадлежности, принимающей лишь два значения: 0 и 1. Значение 0 соответствует тому, что данный элемент не входит в множество, а 1 – элемент входит в множество. При этом под множеством, как обычно, понимается совокупность элементов, обладающих некоторым общим свойством. В теории нечетких множеств принадлежность каждого элемента может быть охарактеризована любым числом из отрезка $[0,1]$. Это число выражает степень уверенности в принадлежности данного элемента данному нечеткому множеству.

Например, пусть $X = \{x\}$ – некоторое четкое множество, которое называется универсальным. Нечеткое множество A в X определяется как со-

вокупность упорядоченных пар, составленных из элементов x универсального множества и соответствующей степени принадлежности (или уверенности) $\mu_A(x) \in [0,1]$:

$$A = \{ (x, \mu_A(x)) \mid x \in X \},$$

где μ_A – функция заданная на множестве X и принимающая значение из отрезка $[0,1]$ ¹.

Над нечеткими множествами выполняются те же операции, что и над обычными, то есть операции объединения, пересечения, дополнения и разности. Нечеткие числа можно складывать и перемножать.

Оценка осуществляется следующим образом.

- заполняются опросные листы, где эксперты излагают свою точку зрения о диапазоне изменения факторов и их функциях принадлежности;

- по правилам выполнения операций с нечеткими числами рассчитываются результирующие экспертные оценки по диапазонам изменения факторов и их функций принадлежности.

В результате получается некоторое число, в форме которого представлена суммарная экспертная оценка, являющееся нечетким множеством с функцией принадлежности, имеющей область определения на интервале вещественной оси.

Для решения задач удобно использовать нечеткие числа с трапециевидной функцией принадлежности (рис. 1).

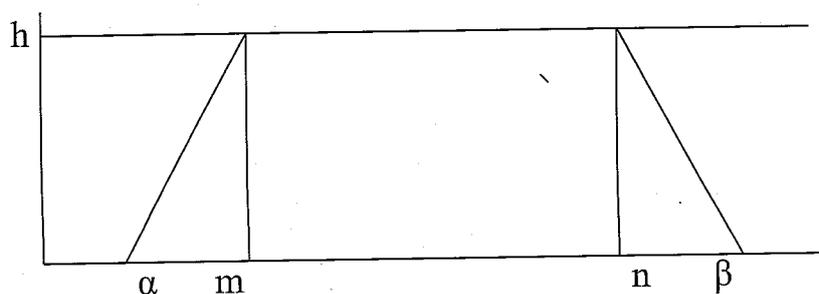


Рис. 1. Параметры, определяющие нечеткое число с трапециевидной функцией принадлежности

Нечеткое число A однозначно задается набором из 5 чисел:

$$A = (m; n; \alpha; \beta; h), \quad h \in [0;1]$$

Формулы для расчета суммы двух нечетких чисел с трапециевидными функциями принадлежности выглядят следующим образом:

$$\text{Пусть } A_1 = (m_1; n_1; \alpha_1; \beta_1; h_1),$$

$$A_2 = (m_2; n_2; \alpha_2; \beta_2; h_2),$$

$$\text{тогда } A_1 + A_2 = ((m_1 + m_2 - \alpha_1 - \alpha_2 + \alpha);$$

$$(n_1 + n_2 + \beta_1 + \beta_2 - \beta); \alpha; \beta; h),$$

$$\text{где } \alpha = h \cdot ((\alpha_1 / h_1) + (\alpha_2 / h_2)),$$

$$\beta = h \cdot ((\beta_1 / h_1) + (\beta_2 / h_2)),$$

$$h = \min \{h_1; h_2\}^2.$$

Практическая реализация данного метода возможна для определения изменения различных индикаторов качества жизни. В данном случае эффективность метода зависит от квалификации экспертов, в роли которых должны выступать лица, ориентирующиеся в изучаемой проблеме, имеющие значительный опыт работы в оцениваемой сфере. Вопросы по оценке каждого показателя формулируются в ходе опроса следующим образом:

1. Укажите диапазон, в который данный показатель с вероятностью 100% не попадает;
2. Выберите наиболее вероятный интервал значений показателя (степень уверенности в котором у Вас от 50% до 100%) и укажите для него степень уверенности.

Итоговый прогноз по результатам опроса имеет пессимистичную, оптимистичную и реалистичную оценки. Кроме этого, метод позволяет указать степень вероятности, с которой данный прогноз окажется верным. Таким образом, использование теории нечетких множеств в качестве альтернативного метода прогнозирования развития муниципальных образований позволит повысить точность оценок и качественно улучшить ориентиры работы для различных административных подразделений.

¹ Многокритериальность и неопределенность в задачах планирования экономической деятельности предприятий / Е.Е. Барыкин и др. – СПб., 1998. – С.21.

² Там же. – С.26.

*Голикова Ирина Вячеславовна,
кандидат социологических наук,
научный сотрудник НИИ синергетики БГТУ
имени В.Г. Шухова,
главный специалист сектора социальной
проблематики и безопасности жизни
МУ «Институт муниципальных проблем»*



*Крылова Людмила Степановна,
главный специалист сектора социальной проблематики
и безопасности жизни
МУ «Институт муниципальных проблем»*

АНАЛИЗ ТРАКТОВОК ПОНЯТИЯ «СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

Необходимо предварительно определиться с содержательным пространством социального управления. Необходимость такой предварительной работы обусловлена сохраняющейся неопределенностью понятия «социальное управление», сферы его приложения. Как отмечает В.И. Франчук, «в настоящее время нет адекватной науки о социальном управлении. Вместо нее образовалось множество разрозненных школ и направлений, образующих, по образному выражению Г. Кунца, «непроходимые джунгли управленческой теории». Причем такая ситуация наблюдается не только в отечественной, но и западной науке»¹.

С данной оценкой нынешнего состояния социального управления совпадает и мнение других ученых. Так, авторы книги «Современное социальное управление» – В.Н. Иванов, В.И. Патрушев, А.О. Доронин, А.В. Иванов – пишут о том, что «наука социального управления до сих пор не имеет самостоятельного статуса, не включена в перечень ни научных специальностей, ни специальностей, изучаемых в средних и высших учебных заведениях, что затрудняет формирование профессиональных кадров управ-

ления, способных адекватно действовать в условиях кризиса, неопределенности, находить оптимальные управленческие решения»².

Одно из наиболее систематизированных представлений о социальном управлении содержится в статье Г. Щекина, опубликованной в журнале «Проблемы теории и практики управления»³.

Социальное управление определяется им как управление в социальных системах или управление людьми. Социальное управление относится к человеческим ресурсам и не включает материальные ресурсы, которые являются объектом и предметом других видов управления – экономического, технического. Подтверждением этому может послужить тот водораздел, который установился между экономическими и социологическими исследованиями проблем управления. Экономисты исследуют одно, социологи – совершенно иное.

Нельзя не согласиться с общим утверждением Г. Щекина о том, что «объектом и предметом теории социального управления как науки вы-

¹ Франчук В.И. Основы общей теории социального управления. – М.: Институт организационных систем, 2000. – С. 5.

² Современное социальное управление. – М.: Социум, 2000. – С. 12.

³ См.: Щекин Г. Социальное управление как система // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 2.

ступают социальные системы и системы управления ими»¹, однако он не уточняет, в каком смысле – широком или узком – понимаются эти системы. В широком смысле «социальная система» – это система, однопорядковая с природными и техническими системами и отличающаяся от них. В узком смысле «социальная система» – это одна из систем меньшего уровня, наряду с технической, технологической, организационной, экономической системами. Социальная система данного уровня является «совокупностью социальных отношений, образуемых в результате совместной деятельности»². Хотя это и не совсем точное определение, но в нем отражается попытка выявления особенностей «социального» в отличие от экономического, организационного и т.д.

Таким образом, при расширительном толковании социального управления оно «растворяется» в многообразии всевозможных видов управления, практикуемых в обществе, отождествляется с этими видами, теряет специфику и содержательно-смысловые границы.

Необоснованное «размежевание» фундаментального и прикладного аспектов науки социального управления проводится авторами курса лекций «Современное социальное управление» (руководитель авторского коллектива – В.Н. Иванов). Они утверждают, что «наука социального управления не является прикладной»³. Причем, это утверждение никак не аргументируется. Более того, на этой же странице пишется о том, что «теория социального управления основана на эмпирических обобщениях, на базе конкретного опыта управления, что позволяет создать образы управления, конкретные управленческие ситуации. Это связано с искусством управления, а также с интуицией и собственным опытом. Она не имеет универсальных закономерностей и принципов, не предусматривает общих правил поведения, но позволяет талантливым управленцам находить неординарные решения в условиях неопределенности»⁴.

Приводимые «аргументы» не доказывают декларируемый тезис, а, напротив, опровергают его. В науке социального управления, как и во всех подобных науках, совмещаются и фундаментальные, и прикладные знания. Соответственно, развитие этой науки должно

осуществляться по двум основным направлениям: 1) по направлению разработки фундаментальной (общей) теории социального управления, 2) по направлению разработки прикладных теорий социального управления, включая теории социальной диагностики, социального прогнозирования, социального проектирования и т.п. Как справедливо пишет в этой связи В.И. Франчук, «на повестку дня встает вопрос о необходимости создания общей теории социального управления (ОТСУ) на основе накопленных знаний не только в рамках сложившихся «джунглей» теории управления, но и в ряде смежных областей, таких как социология, социальная психология, общая теория социальных организаций, политология, теория государства и права, социальная история»⁵.

Причем сам В.И. Франчук ставит перед собой задачу создания основ общей теории социального управления⁶. Обратим внимание при этом на его понимание социального управления. «Социальное управление (или просто управление), в отличие от технологического и биологического, – это управление людьми, которые объединены в большие или малые социальные организации, вне которых немислимо существование человека, поэтому происхождение управления неразрывно связано с происхождением социальных организаций. При этом под социальной организацией мы понимаем относительно устойчивую социальную целостность, проявляющую разумное поведение, подобно живому организму»⁷.

Автор уточняет понятие «социальное управление» при его сопоставлении с понятием «менеджмент». Методы менеджмента относятся, по его мнению, к управлению фирмами и недостаточны для управления более сложными социальными организациями, такими, как общество. Расширяя характеристику социального управления, автор акцентирует внимание на том, что оно «может иметь как неосознанный, так и осознанный характер... Для правильного понимания социального управления необходимо иметь в виду, что на поведение людей влияют не только объективные (непреднамеренные), но и субъективные (преднамеренные) факторы»⁸.

Заметим в этой связи, что социальное управление осуществляется не только на уровне обще-

¹ Щекин Г. Указ. соч.

² Там же.

³ Современное социальное управление: Курс лекций. – М.: Социум, 2000. – С. 11.

⁴ Современное социальное управление. – С. 11.

⁵ Франчук В.И. Основы общей теории социального управления. – М.: Институт организационных систем, 2000. – С. 5.

⁶ Там же.

⁷ Там же. – С. 6

⁸ Там же.

ства (макроуровень), но и на уровне отдельных сфер общественной жизни (производственной, образовательной и т.д.) – мезоуровень¹, отдельных организаций, малых групп². Далее, управление в обществе (обществом) и социальное управление – это далеко не одно и то же. Помимо социального управления, в научной и учебной литературе рассматриваются административное управление³, государственное управление⁴, муниципальное управление⁵, промышленное управление⁶, производственное управление⁷, экономическое управление⁸. Выделяются и рассматриваются также психологическое управление⁹ и педагогическое управление¹⁰.

Таким образом, вопрос о специфике социального управления, ее отличительных особенностях остается пока открытым.

Для решения данного вопроса принципиально важное значение имеют положения, обоснованные в работах О.Е. Андриюшина, Н.С. Данакина и И.В. Конева, относящиеся к характеристике особенностей социального регулирования организационного поведения¹¹ и социального управления организационными инновациями¹².

Характеризуя социальное регулирование организационного поведения, Н.С. Данакин

и О.Е. Андриюшина отмечают, во-первых, то, что оно отличается ориентацией на использование социального ресурса персонала организации. Второй важной характеристикой социального регулирования, по мнению указанных авторов, является «ориентация на будущее, перспективу». «Третья и, наверное, наиболее существенная особенность социального регулирования состоит в специфике используемых средств регулятивного воздействия (регулятивного инструментария)»¹³. В составе этих средств – социальные нормы, традиции и ритуалы, неформальные конвенции, межличностная коммуникация, компаративные и состязательные отношения и многое другое. Это значительно более широкий набор регулятивных средств по сравнению с инструментарием административного и экономического регулирования.

Выделенные особенности социального регулирования характеризуют, соответственно, и социальное управление, существенные отличительные черты которого проявляются: во-первых, в целевой ориентации (человек как самоцель, высшая цель), во-вторых, в ресурсной ориентации (ориентация на использование человеческого ресурса), в-третьих, во временной (темпоральной) ориентации (ориентации на перспективу), в-четвертых, в используемом инструментарии (способах, методах и приемах управленческого воздействия).

Теперь обратимся к работе И.В. Конева, который выделяет и рассматривает следующие особенности социального управления организационными инновациями¹⁴.

Во-первых, социальное управление организационными инновациями направлено непосредственно на формирование определенных мотивов, установок, поведенческих стратегий и агентов (участников) данных процессов, повышение их готовности к успешным действиям в изменяющейся социально-экономической и социокультурной среде¹⁵.

¹ См. например: Данакин Н.С., Андриюшина О.Е. Социальное регулирование организационного поведения. – Белгород: Изд. Центр «Логия», 2003; Конев И.В. Социальное управление организационными инновациями в развивающейся корпорации. – Белгород: Белгородское областное изд-во, 2004.

² См.: Социальное развитие предприятия и работа с кадрами. – М.: Мысль, 1989.

³ См.: Ковальски С. Научные основы административного управления. – М., 1979.

⁴ См.: Атаманчук Т.В. Теория государственного управления. – М., 2004; Глазунова Н.И. Государственное управление. – М., 2004 и др.

⁵ См.: Файоль А. Общее и промышленное управление. – М., 1992.

⁶ См.: Муниципальное управление: учеб. пособие для вузов. – М.: Муниципальный мир, 2002; Муниципальный менеджмент: учеб. пособие для вузов. – М.: Муниципальный мир, 2004.

⁷ См.: Оучи У. Методы организации производства: японский и американский подходы. – М., 1984; Тейлор Ф. Менеджмент. – М., 1991.

⁸ См.: Аганбегян А.Г. Управление и эффективность. – М., 1981; Мак-Коннен К.Р., Брю С.Л. Экономикс. Т. 1 - 2. – М., 1992.

⁹ См.: Новиков В.В., Забродин Ю.М. Психологическое управление производственной организацией. – М., 1992.

¹⁰ См.: Тонков Е.Е. Психологическое управление конфликтом. – М.-Белгород: Изд-во БелГУ, 1999.

¹¹ См.: Данакин Н.С., Андриюшина О.Е. Социальное регулирование организационного поведения. – Белгород: Изд. Центр «Логия», 2003.

¹² Конев И.В. Социальное управление организационными инновациями в развивающейся корпорации. – Белгород: Белгородское областное изд-во, 2004.

¹³ Данакин Н.С., Андриюшина О.Е. Социальное регулирование организационного поведения. – Белгород: Изд. Центр «Логия», 2003. – С. 12 – 13.

¹⁴ Конев И.В. Социальное управление организационными инновациями в развивающейся корпорации. – Белгород: Белгородское областное изд-во, 2004. – С. 72 – 73.

¹⁵ См.: Мерникова Н.Б. Экономический подъем Запада и инновационное мышление // Управление персоналом. – 1996. - № 12; Николаев А.И. Инновационное развитие и инновационная культура // Инновации. – 2001. - № 4/5.

Во-вторых, социальное управление характеризуется более широким представительством субъектов управленческого воздействия, участием в управленческом процессе инициативных производственных групп (групп качества, временных творческих коллективов и т.д.).

В-третьих, принципиально отличаются средства и технологии социального управления организационными инновациями. Коль скоро социальное управление связано с непосредственным воздействием на сознание и поведение людей, то в его механизме преобладают социально-психологические, коммуникативные, конвенциональные, компаративно-состязательные, социозэкологические и другие методы¹⁶. Активно используются такие регулятивные функции как ограничение, направление и ориентирование.

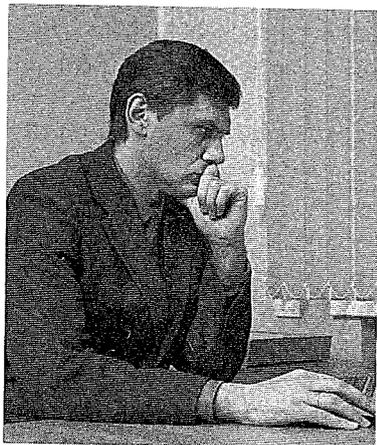
Таким образом, дополнив этими пунктами предыдущие характеристики социального управления, получим семь признаков, выражающих его существенные особенности и отличие от других видов управления, а именно: 1) целевую направленность, 2) предметную направленность, 3) субъектное содержание (субъектность), 4) ресурсную направленность, 5) функциональную направленность, 6) времен-

ную направленность, 7) используемый инструментарий.

С учетом всех этих признаков можно предложить развернутое определение социального управления. *Социальное управление – это управление социальными системами (людьми и их организациями), направленное на обеспечение условий жизнедеятельности и развития людей, формирование у них соответствующих мотивов, установок, стандартов поведения, использование их внутренних ресурсов, ориентированное преимущественно на перспективу, основанное на привлечении самих людей к управленческому процессу и также на специфических функциях и методах.*

Таким образом, социальное управление отличается не от управления персоналом или качеством, а от управления производственного (технического), экономического, психологического, возможно, и экологического и т.д. Социальному управлению противостоит управление производственное (или техническое). Социальное управление, с одной стороны, и производственное управление, с другой стороны, образуют две крайние точки отрезка, на котором располагаются все остальные виды управления, выделенные по функциональному признаку.

¹⁶ См. более подробно об этих методах и технологиях: Данакин Н.С., Андрюшина О.Е. Социальное регулирование организационного поведения. – Белгород: Изд. центр «Логос», 2003.



*Старинский Алексей Константинович,
начальник службы правовой работы
отдела организационно-правового
обеспечения деятельности Совета депутатов*

О ДВИЖЕНИИ ТЯЖЕЛОВЕСНОГО АВТОМОБИЛЬНОГО ТРАНСПОРТА ПО МУНИЦИПАЛЬНЫМ ДОРОГАМ

Все мы обращаем внимание на то, что по дорогам муниципального образования осуществляется движение тяжеловесный (в том числе с перегрузом) автомобильный транспорт. Поскольку дорожное полотно рассчитано на нагрузку обычно 6 тонн, то движение транспорта 12 и более тонн по муниципальным дорогам влечет неминуемое разрушение дорожного полотна, что, в свою очередь, наносит существенный ущерб муниципальному образованию.

Согласно п.5. ч.1 ст.16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения городского округа относятся дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности в Российской Федерации, урегулированы принятым Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Статьей 13 указанного Закона к полномочиям органов местного самоуправления в области использования ав-

томобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся:

- осуществление контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения;

- определение размера вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов, при движении по автомобильным дорогам общего пользования местного значения;

- принятие решений об использовании на платной основе автомобильных дорог общего пользования местного значения и о прекращении такого использования;

- установление стоимости и перечня услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения и т.д.

Согласно ч. 6-7 ст. 31 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ, движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, **допускается при наличии специального разрешения**, выдаваемого **органом местного самоуправления** городского округа в случае, если маршрут, часть маршрута транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, проходят по автомобильным дорогам местного значения городского округа и не проходят по автомобильным дорогам федерального, регионального или межмуниципального значения, участкам таких автомобильных дорог.

За выдачу специального разрешения взимается по п. 86 ч.1 ст.333.33 Налогового кодекса РФ государственная пошлина в размере 400 руб. – опасные грузы; 500 руб. – тяжеловесные и (или) крупногабаритные грузы.

Указанная государственная пошлина поступает согласно ч.2 ст. 61 Бюджетного кодекса РФ по нормативу 100% в местный бюджет.

Движение по дорогам при отсутствии указанного специального разрешения является нарушением норм ст.12.21.1. КоАП РФ, за что по ст. 27.13 КоАП РФ возможно применение задержания транспортного средства, включающее его перемещение и помещение в специально отведенное охраняемое место, а также по ст.12.21.1. КоАП РФ предусматриваются административные штрафы от 1 до 500 тыс. рублей или лишение права управления транспортными средствами на срок до шести месяцев, при превышении разрешенной максимальной массы там же установлена дополнительная административная ответственность. Составлять протоколы и рассматривать дела могут уполномоченные Законотворители государственной инспекции безопасности дорожного движения (ч.1, п.5-6 ч.2 ст.23.3. КоАП РФ) либо отдела транспортного контроля (государственной транспортной инспекции) (ч.1 ст.23.36. КоАП РФ).

Дополнительно, согласно ст.31 указанного Закона, за перевозку опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов **выплачивается возмещение вреда** в размерах, определяемых органами местного самоуправления (ч.9), в порядке, определяемом Правительством РФ (ч.8 ст.31 Закона). Без возмещения указанного вреда специальное разрешение не выдается (ч.3 ст. 31 Закона).

На сегодняшний день существует постановление Правительства Российской Федерации от 26.09.1995 № 962 «О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования», по которому порядок перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов автомобильным транспортом по дорогам Российской Федерации определяется Инструкцией, утвержденной 27.05.1996 Министром транспорта Российской Федерации и согласованной с Министерством внутренних дел Российской Федерации. Однако данными нормативными документами определены порядки для федеральных дорог, тогда как для дорог муниципального значения таких норм прямо не установлено. Противоречивым до-

кументом является Инструкция по перевозке крупногабаритных и тяжеловесных грузов автомобильным транспортом по дорогам Российской Федерации, утвержденная Министерством транспорта Российской Федерации 27 мая 1996 г. (зарегистрирована Минюстом России 8 августа 1996 г., регистрационный № 1146), согласование маршрута по которой распространяется и на территории городов.

Получается, что уже с 2007 года органы местного самоуправления обладают рядом полномочий по воздействию на перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, однако скоро 2010 год, а порядков, разъясняющих, каким образом возможно применение этих полномочий, Правительством РФ так и не было установлено, что делает ряд положений Закона неработающими и осложняет органам местного самоуправления реализацию своих полномочий в целях решения установленных законодательством вопросов местного значения.

В то же время законодатель уже сегодня теоретически позволяет уполномочить орган местного самоуправления, выдавать специальные разрешения и согласовывать маршруты движения тяжеловесного транспорта по муниципальным дорогам.

В идеале необходимо дождаться принятия Правительством РФ соответствующих актов, устанавливающих данные порядки для дорог муниципального значения, т.к. отсутствие таких порядков создает сложности в понимании норм Закона и их применении (например: как определяется, через какие счета или фонды, и в какой бюджет поступает возмещение вреда). Однако ряд городов, например Омск, уже применил данные нормы по аналогии для дорог федерального значения, определив размеры вреда за перевозку опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, а также получателя – местный бюджет. В городе Бердске создано муниципальное учреждение, которое выдает специальные разрешения и определяет размеры вреда в соответствии с порядком, определенным постановлением Правительства РФ (заметим, что учреждение не является органом местного самоуправления, а порядок существует только для федеральных дорог). Теоретически рассматривать можно и иные варианты, например, возмещение вреда муниципалитету и выдача специальных разрешений грузоперевозчикам предусмотреть в гражданско-правовых договорах на равных для всех условиях, аналогичных федерально-

му порядку. При этом обратим внимание, что утверждение порядков установления и взыскания данного вреда, выдачи разрешений и т.д. не является компетенцией органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления определяют только размер вреда, а установление любых порядков муниципалитетом послужит основанием отмены судом всей системы взыскания вреда и пошлин с последующим возмещением плательщикам выплат, как это уже сделано судом в г. Челябинске.

Таким образом, как предусматривает законодатель на перспективу, по муниципальным дорогам тяжеловесный транспорт будет двигаться под контролем муниципалитета

только при наличии специального разрешения на согласованные маршруты, выдаваемого органом местного самоуправления после предварительного возмещения вреда и оплаты госпошлины. Как следствие, по-нашему мнению, это станет важным экономическим рычагом для упорядочивания движения тяжеловесного (в том числе с перегрузом) автомобильного транспорта по муниципальным дорогам с последующим экономическим вытеснением маршрутов движения такого транспорта за пределы города, а также источником дохода в местный бюджет для решения вопросов местного значения в области дорожной деятельности.

К.В. Харченко

МУНИЦИПАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

от теории к технологии



*Патрушев Владимир Иванович,
доктор социологических наук,
профессор кафедры государственного
управления и правового обеспечения
государственной службы Российской
академии государственной службы
при Президенте РФ (РАГС),
главный редактор журнала
«Муниципальный мир»,
первый вице-президент Академии
социальных технологий и местного
самоуправления России, вице-президент
Академии проблем безопасности,
обороны и правопорядка.*

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: ХАРЧЕНКО К.В. «МУНИЦИПАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ОТ ТЕОРИИ К ТЕХНОЛОГИИ»

В настоящее время практически ни одно муниципальное образование, в особенности это касается региональных центров, не остается в стороне от процесса стратегического планирования: в одних городах (как, например, в Санкт-Петербурге) перспективные планы социально-экономического развития составляются уже более десяти лет, другие находятся на перепутье между программными документами с истекшим сроком действия и новыми требованиями времени, третьи все еще готовятся к осмыслению своего будущего в стратегическом ключе. Опыт показывает, что муниципальные стратегии зачастую пишутся шаблонно, без учета специфики территории и особенностей текущего этапа ее развития, а это делает стратегическое планирование бессодержательным процессом, данью моде и политической конъюнктуры. Отсюда возникает потребность в том, чтобы муниципальные служащие осмысленно относились к данному виду деятельности, чему может способствовать выработка комплекса практических рекомендаций в рамках учебных пособий.

Интерес ученых и практиков к стратегическому планированию определяет появление достаточного числа книг и статей по данной проблематике. Масса книжной продукции ак-

центирует внимание на стратегическом планировании в масштабе корпораций¹, что вполне закономерно, поскольку для коммерческого предприятия грамотно выстроенная стратегия – вопрос не столько престижа, сколько выживания в конкурентной среде.

Собственно муниципальному стратегическому планированию посвящено небольшое число публикаций². В ряде работ стратегическое планирование рассматривается на различных уровнях управления – региональном, городском и хозяйствующего субъекта, однако авторам далеко не всегда удается высветить взаимосвязь этих уровней друг с другом, отделить общие моменты стратегического планирования от особенных³. В таком контексте учебное пособие К.В. Харченко является ответом на прак-

¹ Фляйшер К., Бенсуссан Б. Стратегический и конкурентный анализ. Методы и средства конкурентного анализа в бизнесе. – М., 2005.

² См., напр.: Комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований: опыт, проблемы, рекомендации / Под общ. ред. Т.В. Псаревой. – Новосибирск, 2006.

³ Петров А.Н. Стратегическое планирование. – М., 2003; Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина. – М., 2005.

тическую потребность в том, чтобы разъяснить суть понятий, которыми оперируют планировщики, а также смысл узловых пунктов стратегического документа и этапов процесса разработки стратегии.

Как верно замечает автор рецензируемого пособия, существенный недостаток стратегического планирования современного российского образца состоит в том, что реальность зачастую подменяется стереотипами. Стереотипные понятия и действия легко скопировать, но при этом утрачивается изначальный смысл и конечная цель их существования.

О стереотипном подходе к стратегическому планированию можно говорить тогда, когда заимствуется лишь внешняя форма, а содержание при этом упрощается. Так, в стратегиях нередко говорится об использовании SWOT-анализа, хотя на деле это, как правило, означает, что были выписаны сильные и слабые стороны, возможности и угрозы, но без надлежащего сопоставления. Еще один распространенный стереотип, на который неоднократно указывается в книге – использование категории качества жизни в значении «нечто хорошее, светлое будущее» безотносительно предполагаемого при этом баланса прав и обязанностей.

На наш взгляд, в рецензируемом пособии удалось обеспечить баланс теорией, практикой и технологией муниципального стратегического управления.

Известные теории будущего общества П. Друкера, Д. Белла, М. Кастельса, а также креативный подход к развитию города Ч. Лэндри рассмотрены не сами по себе, а в привязке к проблемным вопросам стратегического планирования. Автор стремится показать разработчикам стратегий, каким образом можно извлечь практическую пользу из теоретических выкладок.

Вообще очень ценно, что книга К.В. Харченко возводит на пьедестал муниципальную науку. Автор опровергает расхожее мнение о том, что для решения проблем городского масштаба потребность в науке отсутствует. В самом деле, именно наука, если она держит высокую планку качества, совсем даже не запутывает управленца сложными терминами, а напротив, упорядочивает категориальный аппарат его мышления, де-

лая элементы окружающего мира более осмысленными и помещая их в общую систему.

О стремлении автора выстроить предмет внимания в целостную систему говорит обилие сопоставлений частных аспектов стратегического планирования, например, планирование развития коммерческих структур и населенных территорий; стратегическое и текущее планирование; стратегические показатели и показатели муниципальной статистики; стратегия и ее развитие в целевых программах; социально-экономическое и пространственное развитие города; стратегии развития региона и муниципалитета.

Ценность авторского материала возрастает, когда на основе теоретических выкладок строится цельная технология, пригодная для практического использования. Речь идет о подробно расписанных в книге технологиях, в частности, таких, как пошаговый аудит стратегических показателей и логико-содержательный анализ целевых программ.

Обратим внимание на содержащееся в пособии инновационное предложение о том, чтобы муниципалитеты начали оказывать гражданам помощь в составлении их жизненных стратегий. Это, на взгляд автора, позволит преодолеть разрыв между городским стратегическим планированием и интересами граждан, зачастую безучастных к деятельности местной администрации. Технология жизненных стратегий призвана сформировать как комплексные стратегии, так и частные – материального благополучия, образовательную, трудовую, досуговую, здоровьесберегающую и т.д. Деятельность по разработке жизненных стратегий граждан, оформленная в виде муниципальной услуги, может быть эффективной как для граждан, которые получают психологическую поддержку, так и для муниципалитета в плане социальной стабильности и политических дивидендов.

Хотя книга К.В. Харченко выполнена в жанре учебного пособия, в ней довольно часто встречаются авторские обобщения, а иногда и новые подходы к решению задач стратегического планирования. Это дает основание утверждать, что перед нами – не просто пособие для студентов, а по отдельным признакам – монография, призванная сделать шаг вперед в развитии муниципальной науки.

СХЕМА УПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАЦИЕЙ ГОРОДА БЕЛГОРОДА

