

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ КАК ПРИОРИТЕТ ГОРОДСКОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

*В статье анализируются результаты исследования по оценке степени устойчивости социально-экономического развития г. Вологды, обосновываются цели стратегического планирования устойчивого развития города.*

*Муниципальное управление, устойчивое развитие, стратегическое управление.*

Необходимость смены парадигмы социально-экономического развития была обозначена конференцией ООН по окружающей среде и развитию, прошедшей в 1992 г. в Рио-де-Жанейро, провозгласившей повсеместный переход на принципы устойчивого развития.

Концепция устойчивости наиболее широко используется в управлении городами, ведь они являются «центрами» возникновения экологических, экономических, социальных и других проблем и вместе с тем местами сосредоточения основной массы жителей, призванными обеспечить достаточное качество жизни. Поэтому не случайно, что второй после Рио-де-Жанейро Всемирный саммит в английском городе Манчестер назывался «Города и устойчивое развитие».

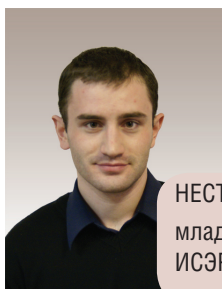
Особое значение городов как центров реализации принципов устойчивого развития было подчеркнуто на Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов, которая состоялась в Ольборге (Дания) и на которой 27 мая 1994 г. была принята Хартия городов Европы «За устойчивое развитие».

В ней отмечается: «Мы убеждены, что большие и малые города – это наиболее высокий уровень структуры человеческого общества, на котором можно уже сейчас приступить к решению проблем архитектурного, социального, политического и природного дисбаланса, наносящего ущерб современному миру, и в то же время наиболее низкий уровень, на котором возможно разумно решить эти проблемы на основе целостного взгляда на проблему, комплексного подхода и принципов устойчивого развития».

Поскольку ни один город не похож на другой, все мы должны найти свои собственные пути к устойчивому развитию. Во всех направлениях нашей местной политики нам следует основываться на общих принципах устойчивости и, учитывая сильные стороны каждого конкретного города, разрабатывать местные стратегии достижения устойчивого развития» [11].

Устойчивое развитие трактуется в Ольборгской хартии городов «как творческий процесс, происходящий на местном уровне и направленный на достижение равновесия». Одна из важнейших предпосылок успешного осуществления этого процесса состоит в том, чтобы «на местном уровне было обеспечено достаточно полномочий и хватало средств».

В настоящее время на фундаменте концепции устойчивого развития происходит становление интегральной общенаучной парадигмы знаний, которая воз-



НЕСТЕРОВ Антон Николаевич  
младший научный сотрудник  
ИСЭРТ РАН

никает как результат широкого синтеза наук о природе, обществе и человеке. Существует более 50 определений устойчивого развития, и их количество продолжает расти. Однако концепция устойчивого развития подразумевает следующие основные принципы:

1) сбалансированность экономики и экологии, т. е. достижение такой степени развития, когда люди в результате своей производственной или иной экономической деятельности перестают разрушать среду обитания;

2) сбалансированность экономической и социальной сфер, включающая обеспечение максимального использования в интересах населения тех ресурсов, которые даёт экономическое развитие;

3) решение задач, связанных с развитием, не только для текущих ситуаций, но и с учётом перспективы, с ориентацией не только на ныне живущих граждан, но и на будущие поколения.

Поэтому под устойчивым развитием мы будем понимать *комплексный процесс, который ведёт к решению городских проблем, к улучшению условий жизни горожан путём достижения сбалансированности социально-экономического и экологического развития, осуществляемого на основе рационального использования всего городского ресурсного потенциала (географические, градостроительные особенности городской территории) и потенциальных возможностей населения, экономики, промышленности, инфраструктуры, не превышающих предельно допустимых нагрузок на окружающую среду (городские экосистемы).*

Для эффективного достижения целей устойчивого развития города необходимо объективно оценивать ситуацию в местной экономике, социальной сфере и городской среде, учитывать наличные ресурсы, выявлять сильные и слабые стороны территории и в итоге принимать обоснованные

управленческие решения. Помощь в этом может оказать соответствующая модель устойчивого развития города.

Реализация этой схемы невозможна без достоверной и систематизированной информации. Необходимо создать систему показателей социально-экономического положения и устойчивого развития города, которая должна быть нацеленной на статистическое сопровождение и обеспечение процессов городского развития, быть относительно несложной технически и вместе с тем решать необходимые задачи.

На базе существующих разработок<sup>1</sup> были выделены следующие четыре базовых компонента (подсистемы), образующие систему обеспечения устойчивого развития города:

1. Социальная сфера. Отражает уровень жизни населения, образования и здравоохранения, социальной защиты, криминогенности, демографическую ситуацию.

2. Экономическое развитие. Интегрирует в себе основные показатели производственного сектора, занятости, инвестиционной деятельности, финансовой сферы и торговли.

3. Инфраструктура. Характеризует обеспеченность жильём и коммунальными услугами.

4. Окружающая среда. Отражает показатели о состоянии природоохранной деятельности и загрязнении среды.

Последовательная иерархическая декомпозиция каждого из базовых компонентов позволяет «спуститься» до набора соответствующих характеристик самого нижнего уровня, которые в подавляющем большинстве случаев могут быть представлены стандартными статистическими показателями (рис. 1).

<sup>1</sup> Айвазян С.Л. К методологии измерения синтетических категорий качества жизни населения // Экономика и математические методы. – 2003. – №2. – С. 46-56; Менова Н.Ф. Социальные аспекты устойчивого социально-экономического развития муниципального образования // Вопросы статистики. – 2006. – №5. – С. 78-84.

Рисунок 1. Алгоритм расчёта интегрального показателя устойчивого развития города



Формирование набора статистических показателей и частных критериев ограничено трудностями их получения в реальности, а также их сопоставимостью при оценке. Ещё одним ограничением является проблема оценки накопленного потенциала в той или иной подсистеме, поэтому в работе приводятся результаты анализа только первых трёх<sup>2</sup>. Перечень показателей для анализа приведён в *таблице 1*.

Для расчёта интегрального индикатора каждой подсистемы показатели соответствующей подсистемы приводились к «общему знаменателю». Поэтому к каждому из них применялось такое преобразование, в результате которого они измерялись по одной шкале. Значение каждого конкретного статистического

<sup>2</sup> Не анализировался уровень развития природной среды, поскольку возможно оценить лишь текущие загрязнение и затраты на охрану окружающей среды, тогда как учёт накопленного потенциала очистных сооружений и последствий выбросов и стоков весьма затруднителен ввиду трудности получения соответствующих статистических данных.

показателя  $I_j$  при унификации принималось за  $I_j^0$ . Выбор унифицирующего преобразования зависел от того, к какому из двух типов принадлежал анализируемый показатель:

1. Если статистический показатель  $I_j$  соответствующей подсистемы связан с интегральным показателем возрастающей зависимостью, то есть чем больше значение  $I_j$ , тем лучше состояние подсистемы, то значение соответствующего унифицированного показателя  $I_j^0$  вычислялось по формуле:

$$I_j^0 = \frac{I_j - I_{\min}}{I_{\max} - I_{\min}},$$

где  $I_{\min}$  – минимальное значение  $j$ -го показателя;  $I_{\max}$  – максимальное значение  $j$ -го показателя.

2. Если статистический показатель  $I_j$  соответствующей подсистемы связан с интегральным показателем убывающей зависимостью, то есть чем больше значение  $I_j$ , тем состояние подсистемы хуже, то формула имела следующий вид:

Таблица 1. Показатели, используемые при расчёте индекса устойчивого развития г. Вологды \*

Наименование показателя	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Характеристика экономического развития							
1. Объем промышленного производства, руб. на человека	31 268,4	29 742,6	46 456,2	49 634,2	63 167,5	69 765,0	67 685,1
2. Инвестиции в основной капитал, руб. на человека	4 447,8	6 441,8	10 457,8	13 116,4	17 772,2	25 509,2	30 000,1
3. Доходы бюджета, руб. на человека	5 937,7	5 657,7	6 855,5	7 106,2	10 235,0	8 520,1	8 269,3
4. Сальдированный финансовый результат деятельности предприятий на одного жителя, руб.	4 040,8	5 029,0	4 988,4	5 384,1	8 049,0	16 166,8	11 592,7
5. Доля зарегистрированных безработных в общей численности экономически активного населения, %	1,5	1,1	1,1	0,9	0,8	0,7	0,9
Характеристика социального развития							
1. Соотношение средней заработной платы и прожиточного минимума трудоспособного населения, раз	2,28	2,49	2,89	2,74	2,94	3,14	3,38
2. Розничный товароборот, руб. на человека	23 933,0	22 462,4	25 214,0	26 456,9	28 427,4	33 850,2	34 747,7
3. Число коек в больницах всех типов, на 10000 населения	195,7	193,9	197,0	193,0	198,8	196,9	195,7
4. Численность врачей, на 10000 населения	67,9	64,8	65,5	66,1	68,3	69,8	70,7
5. Коэффициент рождаемости, ‰	10,3	10,9	10,9	10,4	10,7	10,9	11,8
6. Коэффициент смертности, ‰	15	16,8	16,6	15,9	14,2	13,3	13,9
7. Обеспеченность местами в детских дошкольных учреждениях, мест на 100 детей	99	99	89	92	90	87	80
8. Доля учащихся, занимающихся во вторую смену, % от числа учащихся	26,4	22,8	20,4	19,0	17,7	16,3	15,8
Характеристика развития инфраструктуры							
1. Обеспеченность жильем, кв. м на человека	19,7	20,2	20,6	21,6	21,9	22,2	22,8
2. Площадь введенного в эксплуатацию жилищного фонда, тыс. кв. м	77,1	83,7	114,6	110,3	117,1	123,4	171,6
3. Площадь аварийного и ветхого жилого фонда, тыс. кв. м	215,2	216,1	221,4	230,3	229,6	322,6	246,4
4. Объем бытовых услуг на душу населения, руб. на человека	1 572,5	1 486,1	1 543,8	1 484,3	1 594,5	1 762,9	1 789,7
* Рассчитано по данным: Районы и города Вологодской области: социально-экономические показатели 1995 – 2007: офиц. стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, октябрь 2008; Основные показатели социально-экономического развития города Вологды за январь – декабрь 2008 г.: доклад / Вологдастат. – Вологда, февраль 2009.							

$$I_j^0 = 1 - \frac{I_j - I_{\min}}{I_{\max} - I_{\min}}$$

В нашем анализе обобщающий индикатор каждой подсистемы  $I_j$  рассчитывался как средневзвешенная частных индикаторов. Показатели, входившие в состав каждой из подсистем, были

приняты равнозначными, поэтому применялись следующие весовые коэффициенты:

1) для оценки экономической подсистемы – по 0,2 для каждого из пяти показателей;

2) для оценки социальной сферы – по 0,14 для каждого из семи показателей;

3) для оценки развития инфраструктуры – по 0,25 для каждого из четырёх показателей.

Интегральный индекс устойчивого развития города рассчитывался с учётом весов интегральных индексов всех подсистем (табл. 2):

$$I_{URГ} = w_{соц} I_{соц} + w_{эк} I_{эк} + w_{инф} I_{инф} ,$$

где  $I_{соц}$ ,  $I_{эк}$  и  $I_{инф}$  – интегральные индексы развития социальной, экономической, инфраструктурной подсистем, а  $w_{соц}$ ,  $w_{эк}$  и  $w_{инф}$  – весовые коэффициенты, равные 0,333.

Для анализа социально-экономических процессов имел значение не только расчёт интегрального индекса устойчивого развития города, но и обоснование границ области устойчивости. Область устойчивого развития представляет собой «коридор», определяющий возможные и допустимые отклонения от однозначной тенденции.

При создании такого коридора были определены различия между исходными данными и построенным уравнением тенденции. Мы определили среднее отклонение, и эта величина со знаками «плюс» и «минус» послужила верхней и нижней границей уравнений коридора.

Тенденции социально-экономического развития каждой из подсистем г. Вологды для большей наглядности представлены на графиках (рис. 2 – 5). Во всех подсистемах были обозначены границы, определявшие области устойчивого или неустойчивого развития.

Анализ динамики интегрального показателя экономического развития города позволяет говорить об устойчивом разви-

тии данной сферы в период 2002 – 2005 гг. (рис. 2). В то время как с 2006 г. значения индекса стали выходить за пределы устойчивости. И если, судя по данным за 2006 – 2007 гг., наблюдалось увеличение темпов экономического развития, то в 2008 г. был нарушен нижний порог устойчивости, что, по нашему мнению, вызвано экономическим кризисом.

Социальная сфера г. Вологды, напротив, развивалась достаточно устойчиво на протяжении всего исследуемого периода (рис. 3).

Если значения индекса и выходили за границы коридора устойчивости, то располагались в непосредственной близости от них.

Наименьшей устойчивостью характеризуется развитие инфраструктуры г. Вологды (рис. 4).

До 2006 г. значения интегрального показателя находились в зоне устойчивого развития. Однако резкое увеличение (на 40%) площади аварийного и ветхого жилья в 2007 г. переломило существовавшую тенденцию. Но рекордные объёмы ввода жилья в 2008 г. положительно повлияли на динамику интегрального показателя развития инфраструктуры, хотя его значение и вышло за пределы обозначенного коридора.

В целом же, несмотря на то, что в каждой из представленных подсистем в течение рассматриваемого периода наблюдались существенные колебания соответствующих индикаторов, неустойчивость одной подсистемы компенсировалась более высоким значением устойчивости другой, поэтому индекс устойчи-

Таблица 2. Динамика индексов социально-экономического развития г. Вологды

Наименование индекса	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Индекс экономического развития	0,020	0,132	0,299	0,403	0,712	0,890	0,778
Индекс развития социальной сферы	0,336	0,350	0,343	0,452	0,507	0,708	0,795
Индекс развития инфраструктуры города	0,32	0,33	0,46	0,45	0,59	0,55	0,93
Интегральный индекс устойчивого развития	0,226	0,271	0,366	0,436	0,604	0,717	0,834

Рисунок 2. Динамика интегрального показателя экономического развития\*

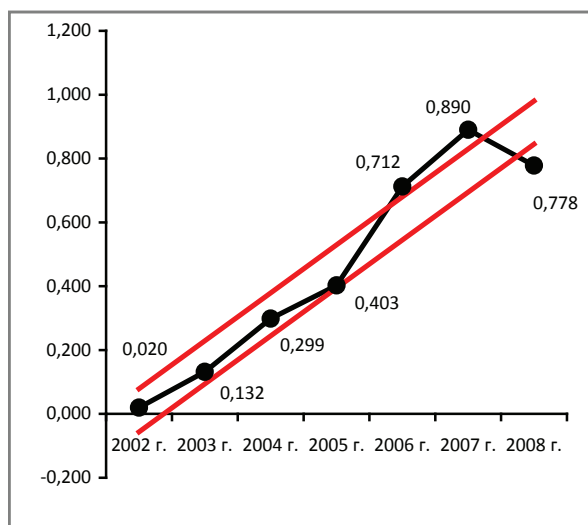
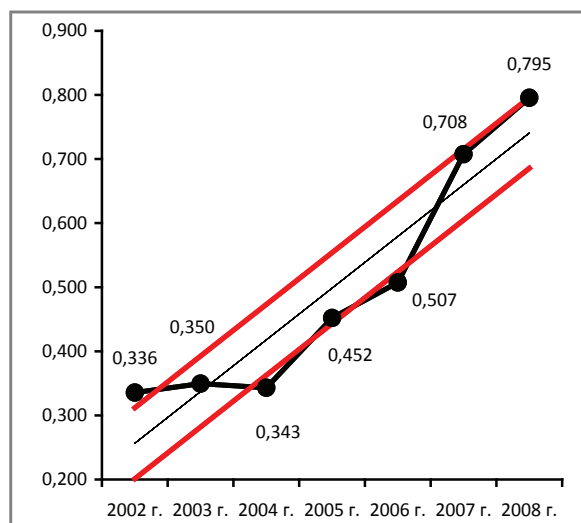


Рисунок 3. Динамика интегрального показателя социального развития



\* Здесь и далее на графиках красными линиями ограничена область устойчивого развития.

Рисунок 4. Динамика интегрального показателя развития инфраструктуры

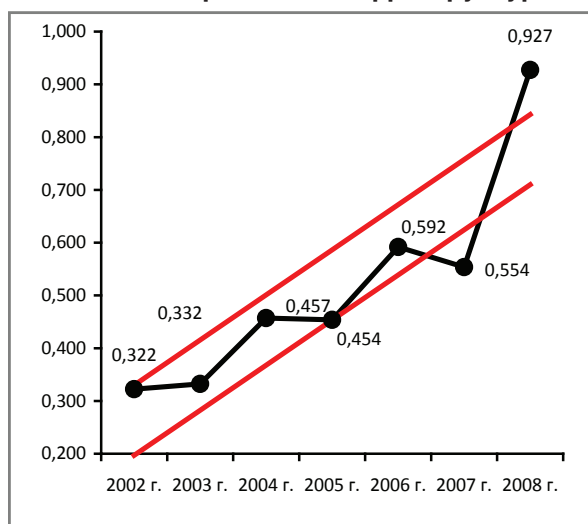
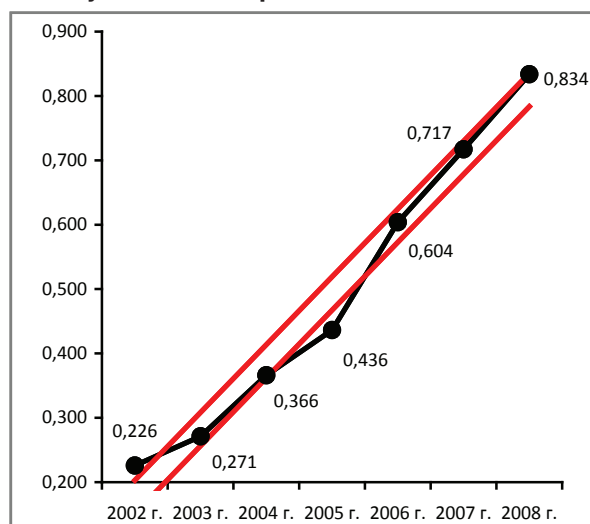


Рисунок 5. Динамика общего индекса устойчивого развития г. Вологды



вого развития г. Вологды демонстрировал положительную динамику в рамках допустимо возможного коридора (рис. 5).

Наличие чёткой цели, ясных приоритетов в экономике и социальной политике позволит улучшить конкурентные позиции г. Вологды на российском и международном рынках, эффективно выстраивать отношения с инвесторами и финансовыми организациями, адекватно реагировать на стратегические вызовы. Поэтому представляется необходимой разработка Стратегии (системы целевых установок и направлений) устойчивого

развития областного центра, которая должна создаваться на основе самых современных подходов с учётом мирового опыта.

Стратегия устойчивого развития города Вологды должна опираться на следующие принципы разработки и реализации:

- принцип общественного партнёрства и взаимодействия;
- принцип деятельности органов городского самоуправления в интересах общественно признанных целей и направлений;

Таблица 3. Цели устойчивого развития г. Вологды

<b>Главная цель</b> – обеспечение устойчивого сбалансированного развития городской социально-территориальной общности, роста качества и уровня жизни горожан на основе модернизации хозяйственной и поселенческой среды	
Цели 2-го уровня	Направления
1. Улучшение жизнедеятельности и всестороннее развитие личности на основе улучшения качества, доступности и разнообразия социальных услуг	1.1. Сохранение и укрепление здоровья жителей города
	1.2. Создание образовательной системы, соответствующей современным требованиям
	1.3. Развитие системы социальной защиты населения
	1.4. Выравнивание социальных возможностей жителей города
2. Формирование устойчивой городской среды	2.1. Развитие инженерной инфраструктуры
	2.2. Развитие жилищного сектора
	2.3. Развитие сети городского и пригородного транспорта
	2.4. Охрана окружающей среды
3. Устойчивый экономический рост	3.1. Переход к инновационному развитию
	3.2. Обеспечение роста платежеспособного спроса горожан на товары и услуги
	3.3. Рост производства продукции для государственных и муниципальных нужд
	3.4. Повышение потенциала производства за счет привлечения инвестиций
	3.5. Превращение городских финансов в надежный инструмент реализации коллективных потребностей горожан

- принцип корректировки целей и направлений развития города;
- принцип трансформации стратегии в конкретные программы и текущие планы.

Для определения направлений достижения целей устойчивого развития использовались представления о системных установках жителей, которые ожидают повышения качества жизни в связи с развитием экономики, ростом её потенциала, дальнейшим развитием науки, культуры и системы образования, а также обеспечением безопасной жизни и улучшением состояния городской среды.

Предлагаемая система целей и направлений устойчивого социально-экономического развития г. Вологды приводится в *таблице 3*.

Устойчивое развитие – это переход от экономики использования ресурсов к экономике их системного воспроизводства, поэтому роль ведущего звена в этом процессе должны играть не производственные структуры – предприятия, а воспроизводственные – города.

Для этого, однако, они должны не просто реагировать на нужды производства, а сами выступать в качестве лидеров экономического развития, формируя целостные комплексы окружающей среды и отдельные участки территории, специально обустроенные для коммерческой деятельности.

Управление городом в этих условиях выступает как процесс согласования и интенсификации воспроизводственных циклов, а городская политика – как процесс территориальной организации воспроизводства ресурсов.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Амиров, С.Д. Стратегия социально-экономического развития города в период становления рыночного хозяйства / С.Д. Амиров. – М.: Экономика, 2003. – 286 с.
2. Лихачёв, Т.П. Методические основы оценки эффективности и качества управления в муниципальных образованиях Красноярского края / Т.П. Лихачёв // Труды КГТУ. – 2006. – №2-3. – С. 320-329.
3. Методика описания показателей развития города. Руководство: пер. с англ. / под ред. д.т.н. В.Р. Цибульского. – Тюмень: ИПОС СО РАН, 2002. – 55 с.

4. Нестеров, А.Н. Мониторинг социально-экономического развития г. Вологды / А.Н. Нестеров, Т.В. Ускова. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2009. – 64 с.
5. Нестеров, А.Н. Мониторинг эффективности управления социально-экономическим развитием муниципалитета / А.Н. Нестеров. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 75 с.
6. Основные показатели социально-экономического развития г. Вологды за январь–декабрь 2008 г.: доклад / Вологдастат. – Вологда, февраль 2009. – 24 с.
7. Петров, О.К. Методология социально-экономического мониторинга и статистического обеспечения управления городом / О.К. Петров, Т.Г. Краснова // Вопросы статистики. – 2006. – №6. – С. 50-52.
8. Пчелинцев, О.С. Проблемы формирования экономической системы устойчивого развития / О.С. Пчелинцев // Экономическая наука современной России. – 2001. – №4. – С. 46-58.
9. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / под ред. А. Г. Гранберга. – М., 2002.
10. Ускова, Т.В. Теоретико-методологические основы оценки эффективности управления социально-экономическим развитием города / Т.В. Ускова, Д.П. Жаравин. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – 33 с.
11. Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Ольборгская хартия), одобрена участниками Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы, Ольборг (Дания), 27 мая 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.masters.donntu.edu.ua/2004/feht/lebedev/library/aalborgchapter.htm>