ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 374.3:005.21

И.Г. Паршутина, д-р экон. наук, профессор, ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет экономики и торговли» (Орел) (e-mail: ogiet@ogiet.ru)

О.А. Шапорова, д-р экон. наук, профессор, ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет экономики и торговли» (Орел) (e-mail: shapорова8484@mail.ru)

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В статье рассматриваются особенности стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.

Автором проведено исследование основных подходов и методов, используемых в стратегическом и оперативном управлении муниципальными образованиями. Отмечена ведущая роль в этой сфере программно-целевого метода, позволяющего выделить приоритетные задачи управления, рационально распределить имеющиеся ресурсы и организовать эффективную систему контроля за целевым расходованием средств в процессе исполнения принятой программы, с возможностью оперативной корректировки программы к непредсказуемо изменяющимся условиям.

В работе подробно рассмотрены специфические особенности анализа внешней и внутренней среды муниципальных образований, сформулированы критерии оценки ключевых параметров и факторов. Выявлены недостатки в действующей системе программно-целевого планирования на муниципальном уровне и предложена система мер по их устранению.

Обозначены приоритетные направления совершенствования системы управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Разработана комплексная система критериальных показателей для всесторонней оценки эффективности муниципальных целевых программ.

Ключевые слова: стратегическое управление социально-экономическим развитием муниципальных образований; программно-целевой метод в управлении муниципальными образованиями.

В условиях быстрых перемен во всех сферах жизни общества происходит рост значения стратегического государственного и муниципального управления. В настоящее время стратегическое управление является эффективным инструментом решения социально – экономических проблем на федеральном, региональном и муниципальном уровне. На муниципальном уровне стратегическое управление направлено на обеспечение устойчивого социально-экономического развития в долгосрочной перспективе [9, 15].

Муниципальное стратегическое управление – это выбор целей, определение направления развития, прогнозирование и планирование будущего, обеспечивающих повышение качество жизни населения муниципальных образований. Процесс стратегического управления муни-

ципальными образованиями включает следующие этапы: определение приоритетов и целей; анализ внешней и внутренней среды муниципального образования; прогнозирование и планирование стратегического развития; реализация стратегии развития; стратегический контроль [3].

Эффективным методом стратегического муниципального управления является программно-целевой метод, который предполагает разработку и реализацию целевых муниципальных программ. В современных условиях выделяют три основных подхода к управлению: функциональный, процессный и проектный. Инструменты управления, характерные для этих подходов, могут использоваться в каждом из них. Использование проектного метода должно дополняться примене-

нием функционального и процессного управления. Главной сферой использования функционального и процессного управления является операционный менеджмент. Проектный метод управления является основным в стратегическом управлении. Проектный подход направлен на решение стратегических проблем управления. На практике для обозначения проектного подхода в управлении используется термины «программно-целевой подход», «программно-целевой метод» [5, 11].

В настоящее время в нашей стране государственном и муниципальном управлении широко используется программно-целевой метод управления. Реализуется 53 федеральные и тысячи региональных и муниципальных целевых программ [4].

Основными достоинствами программно-целевого метода стратегического управления муниципальными образованиями являются:

- концентрация ресурсов для решения приоритетных задач;
- учет не только текущих, но и отдаленных последствий планируемых мероприятий;
- усиление ответственности чиновников муниципальных органов за конечный результат;
- увеличение временного горизонта планирования;
- системный подход к планированию и реализации мероприятий;
- увеличивается прозрачность в муниципальных закупках и заказах для реализации целевых программ;
- возможность оперативно корректировать программы;
- контроль за расходованием средств бюджетов муниципальных образований [7].

Целевые программы являются эффективным инструментом реализации стратегии социально-экономического развития муниципальных образований. Они позволяют сконцентрировать ресурсы на ключевых направлениях развития муниципальных образований, обеспечивают выход муниципальной экономики на более высокий уровень. Реализация целевых программ приводит к дополнительному синергетическому эффекту в развитии территории.

Важной частью муниципального стратегического управления является анализ внутренней и внешней среды муниципального образования.

Анализ внутренней среды муниципального образования предполагает анализ экономического развития; развития дошкольного, общего и дополнительного образования; культуры; физической культуры и спорта; жилищного строительства и обеспеченности граждан жильем; жилищно-коммунального хозяйства; организации муниципального управления; энергосбережения и энергетической эффективности; транспортной инфраструктуры.

Основными показателями уровня экономического развития муниципального образования являются: число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на десять тысяч человек; объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного жителя; темпы экономического роста; среднемесячная заработная плата работников различных отраслей и сфер.

Для оценки развития сети дошкольного и общего образования можно использовать следующие показатели: процент детей в возрасте от одного года до шести лет, находящихся на учете для определения в муниципальные дошкольные учреждения; процент обучающихся в

муниципальных общеобразовательных учреждений, занимающихся во вторую и третью смену; показатели сдачи единого государственного экзамена учащимися муниципального образования и другие.

О состоянии жилищного строительства и обеспеченности жильем жителей муниципального образования можно судить по таким показателям, как площадь жилых помещений, приходящихся в среднем на одного жителя; площадь земельных участков, предоставленных для индивидуальной застройки в расчете на 10 тысяч населения; количество жилья построенного по программе сноса ветхого и аварийного жилья.

Для оценки внешней среды муниципального образования необходимо проанализировать экономические факторы (уровень инфляции; нормы налогообложения; уровень цен и тарифов; транспортная инфраструктура; процентные ставки и др.); демографические факторы (динамика и занятость населения в стране и регионе, миграционные процессы, естественный прирост и убыль населения, структуру населения), правовые факторы (хозяйственное и трудовое законодательство, судебную систему, защиту прав собственности и др.), политические факторы (политическая стабильность, деятельность государственных органов по решению проблем населения и муниципальных образований, легитимность власти и др.); социальные факторы (социальная структура населения, система образования и здравоохранения в стране и регионе, институты гражданского общества и др.); технологические факторы (система внедрения инноваций в производственную и социальную сферу, длительность жизненного цикла продукции, научно-технический потенциал.

Важным аспектом формирования и реализации муниципальных целевых программ является оценка их эффективности. Оценка эффективности при разработке целевых программ позволяет путем сопоставления конечного результата и предполагаемых затрат выработать наиболее оптимальный вариант для конкретного муниципального образования. Оценка эффективности реализации целевых программ позволяет оценить динамику показателей социально-экономического развития муниципального образования, эффективность расходования бюджетных и внебюджетных средств, вносить научно обоснованные коррективы в ход их выполнения [1].

По нашему мнению, при построении системы оценки эффективности муниципальных целевых программ необходимо учитывать следующие моменты:

- соответствие главных целей программы приоритетным направлениям развития муниципального образования;
- соответствие целевой программы коренным интересам жителей муниципального образования;
- степень проработки целевых показателей;
- степень финансового обеспечения целевых программ, соответствие фактического финансирования утвержденным в программе объемам финансирования;
- полноту выполнения программы;
- изменение показателей экономической и социальной эффективности в муниципальном образовании.

Практика реализации муниципальных целевых программ свидетельствует о том, что слабым местом является оценка их эффективности. Причем речь идет об оценке эффективности как на стадии их формирования, так и об эффективности выполнения. Муниципальные власти стал-

квиваются с целым рядом проблем в этой области.

Во-первых, это отсутствие нормативных документов, которые регламентировали бы выбор на региональном и муниципальном уровне целевых индикаторов. На территории многих российских регионов действует единый общегосударственный законодательный фонд, видоизменяющийся в некоторых субъектах РФ под воздействием региональных законодательных норм [6]. Муниципальные образования произвольно выбирают цели своих программ. В этом случае использование для оценки эффективности индикаторов, неточно отражающих цели муниципальных программ, искажает реальное положение вещей.

Во-вторых, на муниципальном уровне разработка, организация исполнения и оценка эффективности целевых программ осуществляется как правило одной структурой органа муниципального управления. В этих условиях возможны субъективные подходы к оценке эффективности.

Во многих регионах муниципальные власти сталкиваются с проблемами нехватки инвестиционных ресурсов [2] и отсутствия необходимой инфраструктуры для эффективного внедрения и развития инноваций [8].

Оценка эффективности целевых программ позволяет органам муниципального управления ответить на следующие вопросы:

- об отмене целевой программы на основании ее неэффективности, или досрочного выполнения;
- о продлении программы на следующий период;
- о бюджетном финансировании пролонгированной программы;

– об эффективности использования бюджетных средств;

– об оценке деятельности исполнителей целевых программ.

Для оценки эффективности целевых программ, в том числе и муниципальных, необходимо иметь систему комплексных критериев, которые используются для оценки программ по направлениям: достижение запланированных результатов; выполнение планового финансирования; эффективность использования финансовых средств; качество администрирования и другим. Комплексные критерии K_i необходимо рассчитывать на основе частных критериев k_{ij} . Степень соответствия целевой программы частным критериям рассчитывается в баллах. Интегральный (общий) показатель эффективности целевой муниципальной программы можно рассчитать на базе комплексных критериев с учетом их весовых коэффициентов по следующей формуле:

$$R = K_1 * i_1 + K_2 * i_2 + K_3 * i_3, \quad (1)$$

где R – интегральный (общий) показатель эффективности целевой программы; K_1 , K_2 , K_3 – критерии оценки эффективности целевой программы; i_1 , i_2 , i_3 – весовые коэффициенты.

Для оценки эффективности можно использовать общие для всех целевых муниципальных программ критерии: эффективность программы (экономическая, социальная, бюджетная); прирост коэффициента эффективности. В этом случае эффективность программы рассчитывается как отношение результатов программы к затраченным на ее реализацию ресурсам:

$$\Xi = \frac{P}{3}, \quad (2)$$

где Ξ – коэффициент эффективности программы; P – результаты программы в де-

нежном выражении; Z – затраты на реализацию программы.

Для оценки эффективности выполнения целевой программы по годам можно рассчитать изменение коэффициента эффективности по формуле

$$\Delta \mathcal{E} = \mathcal{E}_1 - \mathcal{E}_2, \quad (3)$$

где $\Delta \mathcal{E}$ – прирост коэффициента эффективности; $\mathcal{E}_1$ и $\mathcal{E}_2$ – коэффициенты эффективности в отчетном и базисном периодах.

Используемые в регионах в настоящее время методики оценки эффективности муниципальных целевых программ обладают достоинствами и недостатками. Положительные моменты методик заключаются в следующем: использование системы критериев для оценки эффективности программ; оценка эффективности программ с учетом их отраслевой специфики; мониторинг эффективности выполнения программ. Недостатком этих методик является то, что основное внимание уделяется экономической и бюджетной эффективности и недостаточное внимание уделяется эффективности социальной. Между тем, многие муниципальные целевые программы имеют ярко выраженную социальную направленность. Не учитывается специфика программ, оценка их эффективности производится на основе общих критериев [10].

Список литературы

1. Барулин С.В. Оценка результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ // Финансы. – 2012. – № 5. – С. 47-55.
2. Голайдо И.М., Соболева Ю.П. Управление инвестиционными потоками на уровне региона // Вестник ОрелГИЭТ. – 2015. – № 4(34). – С. 121-127.
3. Коломийченко О. В. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. – СПб: Наука, 2012. – 235 с.
4. Конрин В.И. Программно-целевой метод: реалии и проблемы реализации [Электронный ресурс]. – URL: <http://spsob66.ru/programmno-celevoj-metod-realii-i-problemy-realizacii/>.
5. Наумов С.Ю. Основы организации муниципального управления. – М.: Форум, 2011. – 351 с.
6. Плахова Л.В. Институализация основ развития инвестиционной деятельности в регионах // Актуальные аспекты фундаментальных и прикладных исследований: сборник научных трудов / под общ. ред. И.Г. Паршутиной. – Орёл: ОрелГИЭТ, 2016. – 348 с. – (Образование и наука без границ: фундаментальные и прикладные исследования, вып. 1). – С. 270-274.
7. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173764/.
8. Симонова Е.В. Тенденции развития инновационной инфраструктуры // Научные записки ОрелГИЭТ. – 2016. – № 1(13). – С. 25-31.
9. О стратегическом планировании в РФ: Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70684666/>.
10. Эффективность управления социально-экономическим развитием административно-территориальных образований:

монография / под ред. д.э.н., проф. В.И. Терехина. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 316 с.

11. Вертакова Ю.В., Борисова М.С., Борисов А.М. Оценка эффективности публичного управления в России на региональном уровне: проблема выбора индикаторов развития // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2014. – № 4 (55). – С. 27-38.

12. Крыжановская О.А. Совершенствование механизма оценки регулирующего воздействия в регионе // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. – 2015. – № 1 (14). – С. 20-28.

Получено 12.09.16

I.G. Parshutina, Doctor of Economic Sciences, Professor, Orel State University of Economics and Trade (Orel) (e-mail: ogiet@ogiet.ru)

O.A. Shapороva, Doctor of Economic Sciences, Professor, Orel State University of Economics and Trade (Orel) (e-mail: shapороva8484@mail.ru)

STRATEGIC MANAGEMENT PROBLEMS OF MUNICIPALITIES' SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

The article shows strategic management peculiarities of municipalities' social and economic development.

The author conducts a research considering main approaches and methods used in municipalities' strategic and operational management.

The leading role of program and target method is noted. It allows allocating priority management tasks and available resources rationally distribution. This method also allows organizing appropriate expenditures effective control system under adopted program with an operational program adjustment possibility under unpredictable changing conditions.

Specific features of external and internal environment municipalities' analysis are described in details. Key evaluation parameters are stated. Program and target planning operating system shortcomings at municipal level are revealed and their elimination system is offered.

Management system enhancement priority directions of municipality social and economic development are designated. Criteria indicator system for municipal target program comprehensive efficiency evaluation is developed.

Key words: municipalities' strategic management of social and economic development, program and target method in municipalities' management.

Reference

1. Barulin S.V. Ocenka rezul'tativnosti i jeffektivnosti realizacii dolgosrochnyh celevyh programm // Finansy. – 2012. – № 5. – S. 47-55.

2. Golajdo I.M., Soboleva Ju.P. Upravlenie investicionnymi potokami na urovne regiona // Vestnik OrelGIJeT. – 2015. – № 4(34). – S. 121-127.

3. Kolomijchenko O. V. Strategicheskoe planirovanie razvitija regionov Rossii: metodologija, organizacija. – SPb: Nauka, 2012. – 235 s.

4. Konrin V.I. Programmno-celevoj metod: realii i problemy realizacii [Jel-

ektronnyj resurs]. – URL: <http://sps066.ru/programmno-celevoj-metod-realii-i-problemy-realizacii/>.

5. Naumov S.Ju. Osnovy organizacii municipal'nogo upravlenija. – M.: Forum, 2011. – 351 s.

6. Plahova L.V. Instiutalizacija osnov razvitija investicionnoj dejatel'nosti v regionah // Aktual'nye aspekty fundamental'nyh i prikladnyh issledovanij: sbornik nauchnyh trudov / pod obshh. red. I.G. Parshutinov. – Orjol: OrelGIJeT, 2016. – 348 s. – (Obrazovanie i nauka bez granic: fundamental'nye i prikladnye issledovanija, vyp. 1). – S. 270-274.

7. Ob utverzhdenii porjadka razrabotki, realizacii i ocenki jeffektivnosti gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 2 avgusta 2010 g. № 588. [Jelektronnyj resurs]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173764/.

8. Simonova E.V. Tendencii razvitija innovacionnoj infrastruktury // Nauchnye zapiski OrelGIJeT. – 2016. – № 1(13). – S. 25-31.

9. O strategicheskom planirovanii v RF: Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 28 ijunja 2014 g. № 172-FZ [Jelektronnyj resurs]. – URL: <http://base.garant.ru/70684666/>.

10. Jeffektivnost' upravlenija social'no-jekonomicheskim razvitiem administrativno-

territorial'nyh obrazovanij: monografija / pod red. d.je.n., prof. V.I. Terehina. – M.: INFRA-M, 2013. – 316 s.

11. Vertakova Ju.V., Borisova M.S., Borisov A.M. Ocenka jeffektivnosti publicnogo upravlenija v Rossii na regional'nom urovne: problema vybora indikatorov razvitija // Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. – 2014. – № 4 (55). – S. 27-38.

12. Kryzhanovskaja O.A. Sovershenstvovanie mehanizma ocenki regulirujushhego vozdejstvija v regione // Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Jekonomika. Sociologija. Menedzhment. – 2015. – № 1 (14). – S. 20-28.

УДК 69.003

М.Л. Мошкевич, канд. экон. наук, доцент, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск) (e-mail: gdsism@yandex.ru)

Н.И. Лыгина, д-р экон. наук, профессор, Орловский государственный институт экономики и торговли (e-mail: ogiet@mail.ru)

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ КОЛИЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ

В работе предложен подход к использованию инвестиционного потенциала в качестве ключевого показателя для оценки устойчивости развития городов в территориальном и социально-экономическом аспекте.

Сегодня как российскими, так и зарубежными учеными сформулировано множество определений устойчивого развития. Сформированы концепции и стратегии перехода к устойчивому развитию отдельных территорий, разработаны критерии и индикаторы оценки устойчивого развития территорий.

Но несмотря на высокую актуальность и достаточно глубокую проработку вопроса, все еще не существует единой концепции устойчивого развития для мирового сообщества. Также устойчивое развитие преимущественно рассматривается применительно к региональным системам, в то время как города в российской практике практически не изучаются.

Устойчивое развитие страны невозможно без устойчивого развития ее территориальных единиц. При этом, города являются точками роста как в региональной системе, так и на уровне федерации. Управление городом, направленное на достижение устойчивого развития, должно осуществляться с учетом всех имеющихся возможностей того или иного города и его преимуществ.

Изучение «сильных сторон» города возможно через систему городских потенциалов. В этой системе можно выделить такие составляющие, как, например, инвестиционный, трудовой, потребительский, социально-экономический и другие виды потенциалов, отражающие специфику функционирования и развития городов как специфических территориальных социально-экономических систем. Рассмотрение взаимозависимостей между ними даст возможность корректировки принимаемых управленческих решений в области управления городом, в частности рациональной планировки и устойчивого социально-