

Оценка эффективности муниципального управления на основе мониторинга стратегических решений социально-экономического развития

Большаков С. Н., Васецкий А. А.*

Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация; *vasetskiyaa@inbox.ru

РЕФЕРАТ

Целью исследования являются мониторинг стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и оценка эффективности их реализации на основе мониторинга.

Методы исследования: структурно-функциональный и институциональный анализ.

Результаты. В статье анализируются условия реализации стратегий социально-экономического развития муниципалитетов региона. Рассматриваются проблемы управления социально-экономическим развитием региона. В статье дана управленческая оценка степени достижения плановых показателей стратегий социально-экономического развития муниципалитетов Республики Коми по таким блокам показателей, как: экономическое развитие; социальное развитие; развитие системы муниципального управления; обеспечение безопасности жизнедеятельности населения. Выполнена систематизация подходов к оценке эффективности институтов государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: институты управления, эффективность государственного управления, социально-экономическое развитие, муниципальное управление

Evaluation of the Effectiveness of Municipal Management on the Basis Of Monitoring of Strategic Decisions of Socio-Economic Development

Sergey N. Bolshakov, Andrey A. Vasetsky*

Pushkin Leningrad State University, Saint-Petersburg, Russian Federation; *vasetskiyaa@inbox.ru

ABSTRACT

The aim of the study is to monitor the strategies of socio-economic development of municipalities and assess the effectiveness of the rating methodology based on monitoring strategies.

Research methods: used methods of structural-functional and institutional analysis.

Result and scientific novelty. The article analyzes the conditions for the implementation of strategies for the socio-economic development of municipalities in the region. The problems managing the socio-economic development of the region are considered. The article provides a managerial assessment of the degree achievement of the planned indicators of the strategies for the socio-economic development of the municipalities of the Komi Republic, according to such blocks of indicators as: economic development; social development; development of the municipal government system; ensuring the safety of the population. The novelty lies in the systematization of approaches in assessing the effectiveness of state and municipal government institutions.

Keywords: management institutions, government effectiveness, socio-economic development, municipal government

Введение

Одним из направлений реформирования государственного и муниципального управления является технологизация управленческих процессов при одновременном совершенствовании контрольных функций управленческого аппарата. Оценка эффективности функционирования институтов государственного и муниципального управления

выступает в качестве одного из главных приоритетов проводимой в этой сфере реформы и актуализирует поиск и применение современных методов оценки качества исполнения полномочий органами государственной и муниципальной власти.

Функции контроля, мониторинга активно задействуются в практике оценки деятельности органов регионального управления и местного самоуправления, предпринимаются попытки измерения степени достижения запланированных показателей в планах и программах стратегического развития [5]. Стратегической задачей регионального развития является повышение качества жизни населения. В условиях стагнации промышленного роста следует отметить повышение значения стратегического планирования на региональном и муниципальном уровне как основы механизма управления социально-экономическим развитием.

Стратегическое планирование социально-экономического развития региона в условиях обновления механизма управления региональной социально-экономической системой основывается на программно-целевой методологии. Активное использование программного принципа целевого управления позволяет акцентировать внимание на стратегических приоритетах развития [1–3]. Использование программно-целевой методологии управления регионом дает возможность сформировать соответствующие приоритеты развития региона и муниципалитетов [4]. Проблемой в управлении социально-экономическим развитием региона видится унаследованный от советских времен территориальный принцип размещения объектов производства, что затрудняет решение задачи снижения поляризации социально-экономического развития не только регионов РФ, но и муниципальных образований, обладающих различным промышленным потенциалом и социальными резервами.

Материалы и методы

Важнейшей задачей для регионального аппарата управления видится выполнение функции контроля и мониторинга с целью выявления резервов социально-экономического развития, оптимального распределения бюджетных ресурсов региона и муниципалитета, формирования оптимальных условий для реализации региональной инвестиционной политики¹.

По состоянию на 01.09.2018 во всех муниципальных образованиях — городских округах (муниципальных районах) Республики Коми разработаны Стратегии социально-экономического развития. По результатам реализации Стратегий социально-экономического развития муниципальных образований за 2017 г. (далее — Стратегии СЭР МО) проанализированы плановые показатели стратегий СЭР МО, утвержденные на начало отчетного периода по четырем основным блокам²: экономическое развитие; социальное развитие; развитие системы муниципального управления; обеспечение безопасности жизнедеятельности населения.

В ходе мониторинга оценивалось достижение 1601 показателя, исполнение по семи основным мероприятиям поддержки малого и среднего предпринимательства³.

Результаты исследования

По итогам 2017 г. среднее значение достижения целевых показателей стратегий социально-экономического развития муниципальных образований по 20 муници-

¹ Доклад «Состояние и развитие конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг Республики Коми по итогам 2016 г.». Сыктывкар : Министерство экономического развития Республики Коми, 2017.

² Там же.

³ О результатах реализации Стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Республики Коми за 2017 г.

пальным образованиям составило 63%, что на 9% лучше значения показателя 2016 г. (рис. 1), в том числе по блокам: экономическое развитие — 56%; социальное развитие — 70%; развитие системы муниципального управления — 60%; обеспечение безопасности жизнедеятельности населения — 68%.

Такое значительное неисполнение показателей связано, в первую очередь, с несоблюдением унифицированного подхода к разработке и корректировке документов стратегического планирования (МО МР «Усть-Куломский», МО МР «Княжпогостский»). Часть муниципальных образований выбрала дифференцированную стратегию достижения запланированных показателей, предпочитая сконцентрировать усилия на выборе приоритетных направлений развития муниципалитета.

За 2016 и 2017 гг. органами управления муниципальных образований проведена работа по оптимизации количества запланированных показателей, общее сокращение в целом составило 9,3%, или 165 единиц (рис. 2). Вместе с тем количество показателей по муниципальным районам «Сосногорск», «Печора», «Усть-Куломский» и в городском округе «Усинск» и др. остается избыточным, наблюдается явная перегруженность состава показателей¹ (рис. 3).

В целях обеспечения унифицированного подхода к оценке реализации муниципальных стратегий региональными органами власти в 2017 г. разработан единый перечень дополнительных целевых показателей, по которым планируется проводить расчет оценки эффекта реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований за 2018 г.²

В представленной муниципалитетами отчетности отсутствует ряд показателей, утвержденных решениями Советов муниципалитетов о Стратегии СЭР МО. Существенная часть общереспубликанского объема инвестиций в основной капитал (без учета субъектов малого предпринимательства) в 2017 г. приходилась на городские округа «Ухта» (41,1%) и «Усинск» (33,6%), где основные вложения направлялись в нефтедобычу. Следует отметить, что по 8 муниципальным образованиям наблюдается рост инвестиций в основной капитал³. Наибольший удельный вес в общем объеме инвестиций в основной капитал по итогам 2017 г. среди муниципальных образований республики занимают городские округа «Ухта» (41,1%), «Усинск» (33,6%), «Сыктывкар» (8,7%). Наименьшая доля инвестиций приходится на муниципальные районы «Сысольский» (0,1%) и Койгородский» (0,1%).

Лидерами по показателю «Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного жителя» в 2017 г. стали городские округа «Усинск» (940 тыс. руб.) и «Ухта» (427 тыс. руб.). Минимальные значения показателя по итогам 2017 г. выявлены в МО ГО «Инта» и МО МР «Сысольский» (по 9,9 тыс. руб.), МО МР «Усть-Куломский» (8,3 тыс. руб.), МО МР «Удорский» (7,6 тыс. руб.) и МО МР «Корткеросский» (6,8 тыс. руб.)⁴. Наибольшее снижение инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного жителя в 2017 г. к уровню 2016 г. отмечено в городских округах «Инта» (на 99%), «Воркута» (на 84%), муниципальных районах «Печора» (на 75%), «Сосногорск» (на 70%), «Троицко-Печорск» (на 55%).

¹ Доклад «Состояние и развитие конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг Республики Коми по итогам 2016 г.».

² Отдельные аспекты развития туристской индустрии в Республике Коми: информационно-аналитический бюллетень // Комистат. Сыктывкар. 2010. № 46. С. 45, 103–109.

³ [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития РК (официальный сайт). URL: www.econom.rkomi.ru (дата обращения: 17.01.2018).

⁴ [Электронный ресурс] / Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Республике Коми (официальный сайт). URL: www.komi.gks.ru (дата обращения: 09.02.2018).

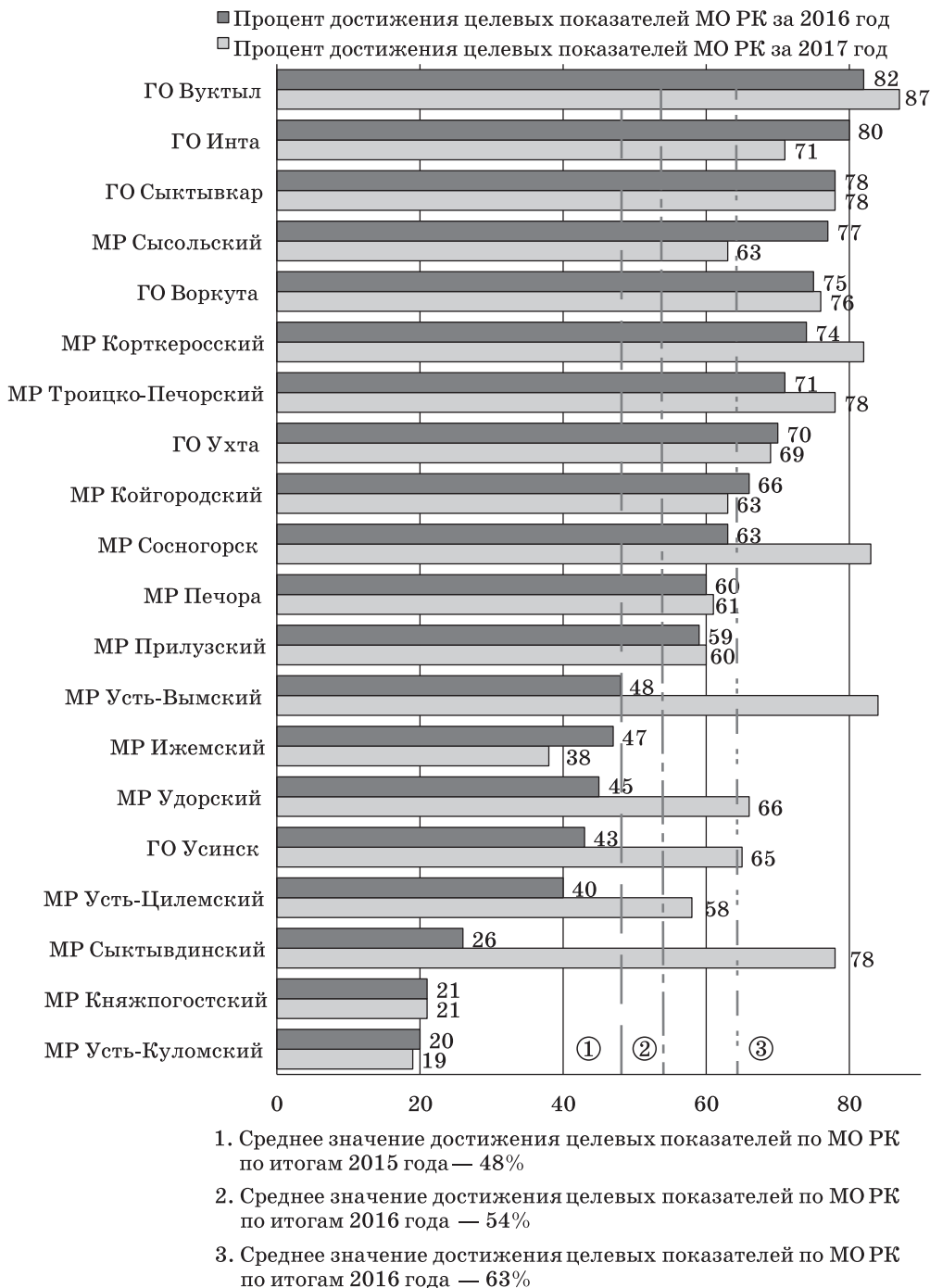


Рис. 1. Уровень достижения целевых показателей Стратегий СЭР МО Республики Коми РФ за 2016–2017 гг.

Fig. 1. Level of achievement of target indicators of Strategy of the Social and Economic Development of Municipal Units of the Komi Republic of the Russian Federation for 2016–2017

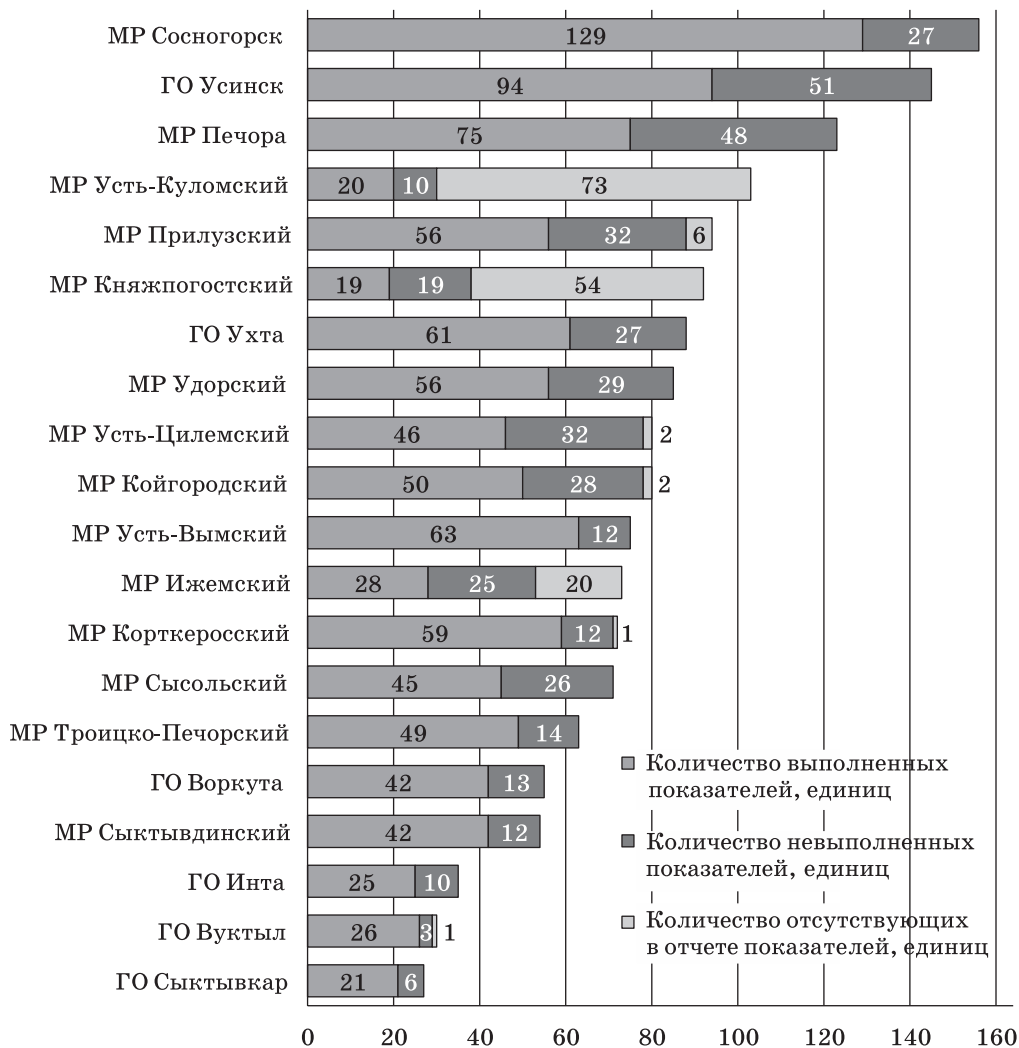


Рис. 2. Количество целевых показателей Стратегий СЭР МО Республики Коми за 2017 г.
 Fig. 2. Quantity of target indicators of Strategy of the Social and Economic Development of Municipal Units of the Komi Republic for 2017

Основными причинами снижения инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного жителя являются:

- в МО ГО «Инта» — завершение работ по строительству магистрального газопровода «Бованенково-Ухта» (компания ПАО «Газпром») на участке Интинского района, а также снижение в 2 раза в сравнении с уровнем 2016 г. объема инвестиций ООО «Тимано-Печорская Газовая компания» в рамках проекта «Поиски, разведка и разработка месторождений углеводородного сырья. Переработка природного газа»;
- в МО ГО «Воркута», МО МР «Печора», МО МР «Сосногорск» — окончание работ по строительству магистрального газопровода «Бованенково-Ухта» и «Ухта-Торжок» и закрытие подрядных работ ПАО «Газпром» на территории муниципальных образований;

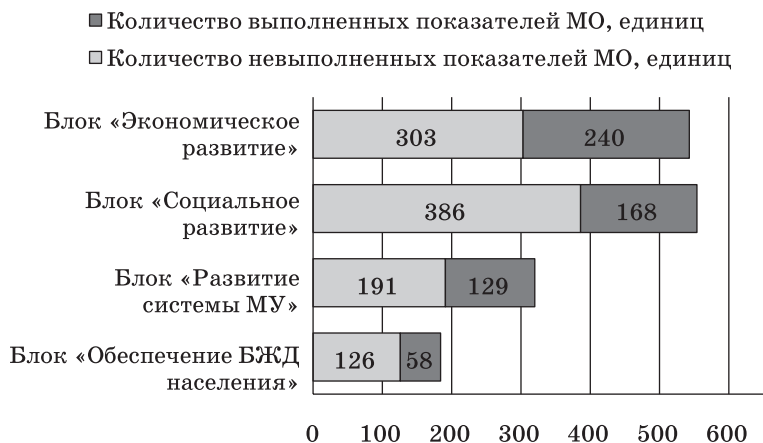


Рис. 3. Достижение целевых показателей Стратегий СЭР МО МР (ГО) за 2017 г.
 Fig. 3. Achievement of target indicators of Strategy of the Social and Economic Development of Municipal Units of the Komi Republic for 2017

- в МО МР «Троицко-Печорский» — выход в заключительную стадию реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов ООО «ПечораЭнергоРесурс» и ООО «Азимут» и, соответственно, уменьшение объемов строительства производственных мощностей;
- в МО МР «Усть-Вымский» — завершение работ по капитальному ремонту технологических трубопроводов по цеху № 4 КС-12 «Микунь» (ПАО Газпром);
- в МО МР «Ижемский» — снижение инвестиционной активности предприятий, действующих на территории района.

Меры, предпринимаемые органами местного самоуправления по улучшению инвестиционного климата, в основном заключаются в информировании потенциальных инвесторов об имеющихся инвестиционных площадках, планируемых к реализации инвестиционных проектах, предоставляемых формах государственной и муниципальной поддержки¹.

В ходе мониторинга блока «Социальное развитие» (рис. 4) двадцати Стратегий СЭР МО оценивалось достижение 554 показателей, из них максимальное количество по муниципальным районам «Сосногорск» — 82 и «Печора» — 50, минимальное количество — по городским округам «Сыктывкар» — 7, «Вуктыл» — 11 и муниципальному району «Троицко-Печорский» — 11.

Среднее значение достижения показателей по блоку составило 70%. Из 20 муниципальных образований выше среднего значения по блоку достигли 14 муниципалитетов, на уровне — 2, ниже — 4. Так, максимальный уровень исполнения показателей отмечается в городском округе «Вуктыл» (91%, в 2016 г. — 88%), муниципальных районах «Корткеросский» (91%, в 2016 г. — 77%), «Троицко-Печорский» (91%, в 2016 г. — 73%) и «Усть-Вымский» (91%, в 2016 г. — 54%), минимальный — в муниципальных районах «Княжпогостский» (21%, в 2016 г. — 24%), «Усть-Куломский» (22%, в 2016 г. — 24%). Из 20 муниципальных образований выше среднего значения по блоку достигли 14 муниципалитетов, на уровне — 2, ниже — 4.

За 2017 г. по блоку «Социальное развитие» практически у всех муниципальных образований достаточно высокое достижение планового уровня показателей: ис-

¹ [Электронный ресурс] / Информационное агентство «КомиИнформ» (официальный сайт). URL: www.komiinform.ru (дата обращения: 09.02.2018).

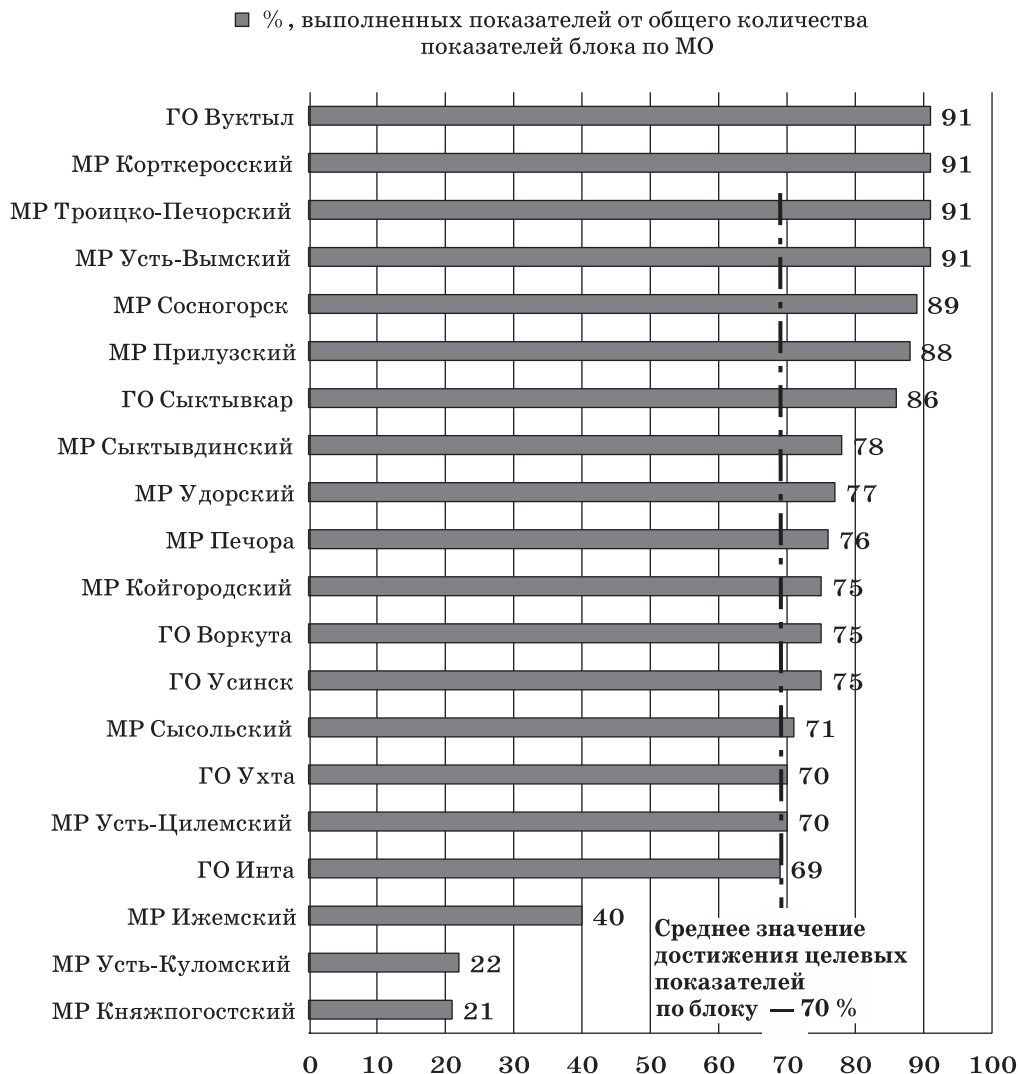


Рис. 4. Достижение целевых показателей Стратегий МО Республика Коми РФ по блоку «Социальное развитие» за 2017 г.

Fig. 4. Achievement of target indicators of Strategy of the Social and Economic Development of Municipal Units of the Komi Republic on the Social Development block for 2017

полнения по 14 МО — выше среднереспубликанского уровня. Негативное влияние на достижение показателей по блоку оказали: сокращение численности населения муниципальных образований (по данным Комистата общее сокращение по сравнению с 2016 г. составило 9,7 тыс. человек); снижение уровня рождаемости (по данным Комистата коэффициент рождаемости составил 11,5 человек на 1 тыс. человек населения (в 2016 г. — 13,1 человек на 1 тыс. человек населения)); снижение удельного веса населения, посетившего учреждения культуры на платной основе; снижения удельного веса населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом.

Рост смертности по сравнению с 2016 г. наблюдается в пяти муниципалитетах (МО МР «Прилузский» — 101,1% по отношению к 2016 г., МО МР «Сосногорск» — 102,9% по отношению к 2016 г., МО МР «Усть-Цилемский» — 107,2% по отношению к 2016 г., МО МР «Троицко-Печорский» — 114,6% по отношению к 2016 г.). Уровень смертности на 1000 человек населения, превышающий отметку в 15 человек, наблюдается в 8 муниципальных образованиях. Самый низкий общий коэффициент смертности в 2017 г. наблюдался в городских округах «Усинск», «Воркута» и «Сыктывкар». Самое неблагоприятное положение с общим уровнем смертности населения наблюдалось в муниципальных районах «Троицко-Печорский», «Прилузский», «Усть-Куломский». Общий коэффициент смертности в этих муниципалитетах превысил среднереспубликанский показатель в 1,5 раза.

Характеризуя ситуацию на рынке труда Республики Коми в целом, необходимо отметить, что по-прежнему сохраняются качественные диспропорции и неудовлетворенный спрос работодателей на высококвалифицированную рабочую силу, а также дифференциация локальных рынков труда по условиям обеспечения занятостью [6]. Количество безработных граждан имеет тенденцию к увеличению, что обусловлено несоответствием профессионально-квалификационного состава безработных граждан и заявленных вакансий, процессами высвобождения работников в организациях.

В целях корректировки муниципальной политики и улучшения социального климата на территории муниципальных образований органами государственной власти Республики Коми всем муниципалитетам рекомендованы к реализации мероприятия по:

- систематическому проведению мониторинга доступности дошкольного образования в каждом населенном пункте муниципального района /городского округа;
- обеспечению достоверного и постоянного учета детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного образования;
- созданию необходимых условий для внедрения федерального государственного стандарта начального общего образования для детей с ограниченными возможностями здоровья;
- совершенствованию системы воспитательной работы в муниципальных образовательных организациях через создание механизмов сетевого взаимодействия учреждений;
- созданию и совершенствованию предметно-развивающей среды, обновлению оборудования детских садов, детских площадок, обеспечению информационной поддержки предоставления услуг дошкольного образования;
- увеличению охвата молодежи в возрасте от 14 до 30 лет социально значимыми мероприятиями и мероприятиями, направленными на гражданское и военно-патриотическое воспитание;
- продолжению взаимодействия с работодателями в части предоставления сведений о потребности в работниках посредством маркетинговых выездов на предприятия, рабочих встреч, круглых столов, а также заключения соглашений о сотрудничестве в сфере занятости населения.

Из 1601 анализируемых показателей, утвержденных решениями Советов муниципалитетов о Стратегии СЭР МО, информация по 159 не была представлена в отчетности муниципальными образованиями. Данные показатели в течение года были исключены органами местного самоуправления из стратегических документов МО (вместе с этим исключенные показатели были использованы в расчете эффективности реализации стратегий. Исключенным показателям присваивался статус «не выполнен»).

Таким образом, произошло искажение информации, представляемой на общественное обсуждение населению (принятие стратегических документов, в соот-



Рис. 5. Среднее значение достижения целевых показателей Стратегий СЭР МО РК по блокам за 2017 г.

Fig. 5. Average value of achievement of target indicators of Strategy of the Social and Economic Development of Municipal Units of the Komi Republic on blocks for 2017

ветствии со ст. 13 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», требует общественного обсуждения) [6]. Данное обстоятельство является одним из факторов низкого уровня исполнения Стратегий СЭР МО (рис. 5). Максимальное количество показателей, исключенных из анализируемых редакций Стратегий СЭР МО, зафиксировано у трех муниципальных образований (147 показателей): МР «Усть-Куломский» — 73 показателя, или 71% от общего количества показателей; МР «Княжпогостский» — исключено 54 показателя, или 58%; МР «Ижемский» — исключено 20 показателей, или 28%.

Муниципальными образованиями, объективно подошедшими к оценке результатов своих Стратегий СЭР, являются: городские округа «Сыктывкар», «Воркута», «Инта», «Ухта» и муниципальный район «Сысольский». Муниципальные образования при определении количества и состава показателей, определяющих результаты реализации стратегий СЭР МО, зачастую игнорируют рекомендации, подготовленные органами исполнительной власти Республики Коми. В результате получается значительный разброс количества и состава показателей. Так, у муниципального района «Сосногорск» 156 показателей, а городского округа «Сыктывкар» — 27.

Таким образом, следует отметить, что важнейшей перспективной задачей повышения эффективности функционирования институтов государственного и муниципального управления является формализации методов оценки достижения показателей планов и программ социально-экономического развития региона и муниципалитетов его составляющих. Масштабной задачей, стоящей перед всеми органами государственного управления, является вопрос повышения эффективности функционирования национальных и субнациональных органов управления [7].

Мониторинг стратегий социально-экономического развития показывает необходимость повышения качества разработки стратегий и концепций планирования, постановки целевых показателей и степени их достижения, необходимости иерархизации показателей по каждому муниципалитету в отдельности. Укрупнение показателей по направлениям «экономическое развитие», «социальное развитие», «развитие муниципального управления», «обеспечение безопасности жизнедеятельности населения» позволяет оценить качество жизни населения только в общем контексте, но не всегда позволяет провести оценку эффективности деятельности самих институтов управления.

Литература

1. *Афанасьев К. С.* Проблемы оптимизации системы стратегического планирования на муниципальном уровне // Экономика нового мира. 2016. № 3. С. 69–86.
2. *Афанасьев К. С., Фролова Н. Н.* Социальное предпринимательство в системе территориального управления // Сб. ст. «Проблемы и пути социально-экономического развития: город, регион, страна, мир. VII международная научно-практическая конференция» / отв. ред. Н. М. Космачева. СПб., 2018. С. 63–69.
3. *Большаков С. Н., Большакова Ю. М.* О проблеме взаимодействия современного российского бизнеса и государства: общее и частное // Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2014. № 2. С. 1–14.
4. *Большаков С. Н., Большакова Ю. М.* Оценка эффективности реализации программно-целевых методов решения социально-экономических задач на современном этапе // Вопросы государственного и муниципального управления. Вестник СКАГС. 2017. № 4. С. 13–23.
5. *Васецкий А. А., Иванов Д. Ю.* Вопросы развития местного самоуправления и институтов гражданского общества в Ленинградской области // Вопросы управления социально-экономическим развитием Ленинградской области : монография. СПб., 2018. С. 37–56.
6. *Фролова Н. Н., Шкрабак Р. В.* и др. Социально-экономические аспекты проблемы безопасности жизнедеятельности и эффективные пути их решения // Охрана и экономика труда. 2017. № 3. С. 12–19.
7. *Bolshakov S. N., Bolshakova Y. M., Zarubin V. G.* Economic Policy in Russia: factors and constraints // Journal of Advanced Research in Law and Economics. Romania. 2016. V. 7. No. 7. P. 1646–1652.

Об авторах:

Большаков Сергей Николаевич, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, проректор Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор; Snbolshakov@gmail.com

Васецкий Андрей Анатольевич, профессор кафедры государственного и муниципального управления Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук; vasetskiyaa@inbox.ru

References

1. Afanasyev K. S. Problems of optimization of a system of strategic planning at the municipal level // Economy of the new world [Ekonomika novogo mira]. 2016. No. 3. P. 69–86. (In rus)
2. Afanasyev K. S., Frolova N. N. Social business in the system of territorial management // Collection of articles “Problems and ways of social and economic development: city, region, country, world. The VIth international scientific and practical conference. Ex. edition of N. M. Kosmachev. SPb., 2018. P. 63–69. (In rus)
3. Bolshakov S. N., Bolshakova Yu. M. About a problem of interaction of modern Russian business and the state: the general and private // Corporate management and innovative development of the North: Bulletin of Research center of corporate law, management and venture investment

- of the Syktyvkar State University [Korporativnoe upravlenie i innovatsionnoe razvitie Severa: Vestnik Nauchno-issledovatel'skogo tsentra korporativnogo prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya Syktyvkarskogo gosudarstvennogo universiteta]. 2014. No. 2. P. 1–14. (In rus)
4. Bolshakov S. N., Bolshakova Yu. M. Assessment of efficiency of realization of program and target methods of the solution of social and economic tasks at the present stage // Questions of the public and municipal administration. SKAGS bulletin [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. Vestnik SKAGS]. 2017. No. 4. P. 13–23. (In rus)
 5. Vasetskiy A. A., Ivanov D. Yu. Issues of development of local government and institutes of civil society in the Leningrad Region // Questions of management of social and economic development of the Leningrad Region : monograph. SPb., 2018. P. 37–56. (In rus)
 6. Frolova N. N., Shkrabak R. V. [etc.] Social and economic aspects of security of activity and effective ways of their decision // Occupational Safety and Labour Economics [Okhrana i ekonomika truda]. 2017. No. 3. P. 12–19. (In rus)
 7. Bolshakov S. N., Bolshakova Y. M., Zarubin V. G. Economic Policy in Russia: factors and constraints // Journal of Advanced Research in Law and Economics. Romania. 2016. V. 7. No. 7. P. 1646–1652.

About the authors:

Sergey N. Bolshakov, Head of the Department of State and Municipal Administration, Vice-Rector of the Pushkin Leningrad State University (Saint-Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences; Economics), Professor; Snbolshakov@gmail.com

Andrey A. Vasetsky, Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Pushkin Leningrad State University (Saint-Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences); vasetskiyaa@inbox.ru