

Наумова Ольга Николаевна
Поволжский государственный университет сервиса
Киселева Екатерина Борисовна
Поволжский государственный университет сервиса

Проблемы оценки эффективности управления социально-экономическим развитием
муниципального образования

Аннотация. В статье представлены результаты исследования эффективности реализуемых механизмов управления муниципальным образованием, определенные нормативно-правовыми документами, утверждаемыми на федеральном и региональном уровнях. Авторами выявлена проблема отсутствия единой методики и единого регламента проведения мониторинга эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований России, что определило актуальность проведенного исследования и сделанных выводов. Реализация принципов научной обоснованности и своевременности стратегического планирования развития территории, по мнению авторов, еще не определяют качество и эффективность процесса социально-экономического развития муниципального образования. И здесь речь идет о своевременности внесения корректировок в ранее утвержденные документы, определяющие стратегические направления развития региональной экономики, на основе результатов ежегодного объективного мониторинга показателей развития территории в контексте единой методики, реализуемой повсеместно в России в контексте приоритетных направлений развития национальной экономики. В статье приведен фрагментарный анализ организации управления муниципальным образованием на примере городского округа Тольятти Самарской области. Авторами статьи выявлены противоречия в содержании целевых индикаторов и показателей, официально утвержденных программными документами, определяющих направления развития муниципального образования Тольятти на период до 2030 года. Авторами представлены результаты анализа показателей, вошедших в мониторинг эффективности муниципального управления, реализуемый на территории Самарской области, в сравнении с рекомендуемой системой показателей, утвержденной для оценки эффективности региональной экономики. На основании результатов проведенного исследования авторами сделаны выводы, определяющие направления совершенствования государственного и муниципального управления в региональной экономике.

Ключевые слова: региональная экономика, государственное и муниципальное управление, моногород, регион, муниципальное образование, социально-экономическое развитие.

Naumova Olga Nikolaevna
Volga Region State University of Service
Kiseleva Ekaterina Borisovna
Volga Region State University of Service

**Problems of evaluating the effectiveness of management of socio-economic
development of a municipality**

Annotation. The article presents the results of a study of the effectiveness of the implemented mechanisms of municipal education management, defined by regulatory documents approved at the federal and regional levels. The authors identified the problem of the lack of a unified methodology and a single regulation for monitoring the effectiveness of management of

socio-economic development of Russian municipalities, which determined the relevance of the study and the conclusions drawn. The implementation of the principles of scientific validity and timeliness of strategic planning for the development of the territory, according to the authors, does not yet determine the quality and effectiveness of the process of socio-economic development of a municipality. And here we are talking about the timeliness of making adjustments to previously approved documents defining strategic directions for the development of the regional economy, based on the results of annual objective monitoring of the territory's development indicators in the context of a unified methodology implemented everywhere in Russia in the context of priority areas for the development of the national economy. The article provides a fragmentary analysis of the organization of municipal education management on the example of the Tolyatti city district of the Samara region. The authors of the article revealed contradictions in the content of target indicators and indicators officially approved by the program documents defining the directions of development of the Tolyatti municipality for the period up to 2030. The authors present the results of an analysis of the indicators included in the monitoring of the effectiveness of municipal management, implemented in the Samara region, in comparison with the recommended system of indicators approved to assess the effectiveness of the regional economy. Based on the results of the study, the authors draw conclusions that determine the directions for improving public and municipal management in the regional economy.

Keywords: regional economy, state and municipal management, single-industry town, region, municipal formation, socio-economic development.

Введение

В современной России интегральная модель управления социально-экономическим развитием на национальном уровне включает в себя систему регионального управления развитием экономики, которая, в свою очередь, состоит и зависит от эффективности управления экономикой на муниципальном уровне.

Муниципальную экономику необходимо рассматривать как системный элемент экономики региона и национального экономического пространства в целом. Следовательно, социально-экономическое развитие муниципалитетов напрямую связано с социально-экономическим развитием региона и национальными целями Российской Федерации. И в этой связи в качестве проблем территориального развития страны на муниципальном уровне следует отметить определенный уровень депрессивности ряда городских и сельских поселений, связанных с монопрофильностью в развитии муниципальных образований, что ведет к формированию зон социальной и экономической дифференциации общества, связанной с неравномерностью уровня жизни населения [1].

Разделяя мнение основной части исследователей проблем муниципального развития экономики, наши исследования проведены с целью выявления проблем муниципального управления в контексте интеграции с моделью государственного и муниципального управления в национальной и региональной экономике. Город Тольятти относится к категории моногородов. На его развитие оказывают влияние тенденции и пути решения различных проблем на национальном и региональном уровнях, что явилось основанием для проведения исследования системы оценки эффективности управления социально-экономическим развитием на муниципальном уровне.

Для проведения исследования нами были использованы общенаучные методы, позволившие выявить общие проблемы и определить основные причины, повлекшие их формирование. Методы наблюдения, сравнения, группировок, экспертных оценок позволили выявить определенные тенденции в развитии моногородов и муниципального управления ими в интеграции с решением проблем развития национальной и региональной экономики.

Теоретический анализ

Социально-экономическое развитие регионов, в том числе муниципальных образований, во многом определяется необходимостью и возможностью концентрации

ресурсов для инновационного развития территории как центра экономического роста [2]. Экономическая эффективность реализации данной концепции связана с целесообразностью развития отдельных территорий не в ущерб другим территориям, которые должны быть защищены мерами государственной поддержки. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определены полномочия муниципальных органов управления, связанные с принятием стратегии, планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований [3]. Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ было закреплено, что главной задачей муниципального управления является достижение устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований [4].

В рамках установленных компетенций и ответственности в области государственного и муниципального управления в городском округе Тольятти принят ряд нормативно-правовых актов [5,6,7], которые регламентируют порядок планирования, организации и контроля за реализацией стратегии развития муниципального образования.

Опираясь на теоретические основы государственного и муниципального управления, следует сделать вывод о том, что управление развитием муниципального образования заключается в создании условий для устойчивого развития данной территории как экономической системы, определяемой факторами внешней и внутренней среды, в том числе связанных с уровнем рационального использования всех видов экономических ресурсов [8].

Эмпирический анализ

В целом стратегия управления муниципальным образованием представляет собой результат принятия управленческих решений, обеспечивающих социально-экономическое развитие территории. Именно методы управления, используемые на уровне органов местного самоуправления, являются субъективным фактом, определяющим эффективность реализации стратегии социально-экономического развития территории. Таким образом, повышение эффективности управленческих решений муниципальных органов управления связано с формированием механизма стратегического планирования, построенного на учете, рациональном использовании экономических ресурсов территории и системе оценки эффективности региональной экономики [9].

Особенностью города Тольятти является тот факт, что он относится к категории крупного муниципального образования России, который не является главным городом субъекта Российской Федерации. Город Тольятти входит в Самарско - Тольяттинскую агломерацию и занимает по численности населения второе место в ней. Распоряжением Правительства РФ от 28 октября 2015 года № 2190-р город Тольятти был включен в перечень моногородов России (монопрофильное муниципальное образование). Этот статус, признанный на федеральном уровне, позволяет городу Тольятти получать меры государственной поддержки, выделяемые на социально-экономическое развитие территории и региона в целом.

Город расположен в речной акватории р. Волга, что позволяет ему развивать логистические цепочки поставок на основе речного вида транспорта в период навигации. Город Тольятти - это муниципальное образование индустриально-аграрного региона с развитой дорожно-транспортной инфраструктурой (находится на пересечении федеральных транспортных путей - сетей автомобильных дорог, железнодорожных станций, федерального и международного авиасообщения), что позволяет рассматривать город Тольятти как перспективный транспортно - логистический узел. В настоящее время недалеко от Тольятти построен мостовой переход через р. Волга в районе с. Климовка и автомобильная трасса, являющаяся частью путепровода «Западная Европа-Китай», что позволит городу Тольятти иметь выходы не только в любую точку России, но и в страны ближнего и дальнего зарубежья.

Анализируя показатели социально-экономического развития города Тольятти, следует, что по объему производства продукции промышленности городской округ занимает 1 место в Самарской области и 2 место в Приволжском федеральном округе. В

городском округе Тольятти насчитывается 180 крупных и средних предприятий, 2709 субъектов малого предпринимательства (малых и микропредприятий, индивидуальных предпринимателей), основной вид деятельности которых связан с развитием отечественного промышленного производства (разделы ОКВЭД - В, С, D, E) и определяет инновационную активность региона [10].

В структуре промышленности города Тольятти преобладают обрабатывающие отрасли, в том числе в традиционных видах экономической деятельности - автомобилестроении и химическом производстве, что характеризует специализацию муниципального образования. Объем промышленной продукции по итогам 2022 года составил 508,4 млрд. руб., объем инвестиций в основной капитал организаций за счет всех источников финансирования составил 55 887,7 млн. руб., из них 38% инвестировано в нефтехимический кластер, а 19% - в автомобильный кластер [11].

В целях создания единой системы поддержки инновационной и инвестиционной деятельности в городе Тольятти при поддержке государства созданы инновационные пространства - технопарк «Жигулевская долина», особая экономическая зона, территория опережающего развития «Тольятти». Кроме того, действуют частные индустриальные технопарки «АвтоВАЗ», «Тольяттикаучук».

К негативным факторам, влияющим на развитие экономики города Тольятти, следует отнести отрицательное сальдо в показателях, характеризующих демографию. За 2022 год естественная убыль населения составила 4,05 тыс. чел., миграционная убыль – 3,28 тыс. чел., наблюдается тенденция «старения населения», что проявляется в показателях естественной убыли населения. Численность населения трудоспособного возраста ежегодно снижается. Основными направлениями для миграционных потоков являются близлежащие сельские населенные пункты Самарской области: за последние 5 лет, благодаря массовой застройке коттеджных поселков, численность населения Ставропольского района Самарской области, прилегающего к Тольятти, увеличилась на 11 тыс. человек [11].

Демографические факторы, связанные с сокращением численности населения в трудоспособном возрасте, отрицательно влияют на показатели, характеризующие рынок труда территории. Так численность безработных граждан по состоянию на 01.07.2023 года составляла 1,7 тыс. чел., а количество вакансий – 12,8 тыс. мест, то есть в 7,5 раз больше [11], что свидетельствует о дефиците профессиональных кадров.

Уровень средней заработной платы в расчете на одного работающего в городе Тольятти ниже, чем по Самарской области в целом. Потребность в обеспечении жилыми помещениями покрывается лишь на 20% ежегодно, при этом ввод в эксплуатацию жилых помещений за счет средств муниципального образования не осуществляется.

Характеризуя качество жизни населения, нельзя не отметить экологические проблемы города Тольятти, а именно: несанкционированное складирование промышленных отходов, загрязнение воздуха вредными примесями как результата деятельности промышленных предприятий города. По независимому рейтингу, составленному КБ «Стрелка», Тольятти входит в десятку городов с самым грязным воздухом.

Говоря о принципе комплексности в социально-экономическом развитии территории, городской округ Тольятти обладает достаточным потенциалом для обрабатывающей промышленности и сферы услуг. Благоприятными условиями для размещения производительных сил являются развитая транспортная инфраструктура, территории с преференциальными режимами, наличие системы поддержки инвестиционной деятельности и малого бизнеса. В данных условиях основной проблемой города Тольятти в части размещения производительных сил является дефицит трудовых ресурсов во всех сферах деятельности. Этому способствует естественная и миграционная убыль населения, неудовлетворенность населения уровнем доходов, социальным обеспечением, экологической обстановкой и другими условиями.

Представленный фрагментарный анализ основных показателей, характеризующих городской округ Тольятти, позволяет сформировать его социально-экономический образ с целью дальнейшего проведения исследования проблем оценки эффективности управления муниципальным образованием.

Результаты исследования

Сравнивая ожидаемые показатели развития экономики города Тольятти в 2025 году, утвержденные в Стратегии [12], с прогнозными показателями на период 2024-2026 годы, нами ставится под сомнение ряд из них. Причина кроется, с одной стороны, в их противоречивости, с другой стороны, недостаточной обоснованности с позиций тенденций их изменения. Так, например, показатель «Естественный прирост (убыль) населения» в Стратегии запланирован на 2025 год в размере 0 тыс. чел., а по Прогнозу естественная убыль должна составить не менее чем 3,5 тыс. чел. Или показатель «Ввод в действие жилых домов (квартир) за счет всех источников финансирования» в Стратегии составляет 200 тыс. кв. м, а по Прогнозу - 159,7 тыс. кв. м. Показатель «Пассажирооборот транспорта общего пользования» согласно Стратегии должен составить 1200 млн. пассажиро-км, а по Прогнозу только 449 млн. пассажиро-км.

Приведенные выше несоответствия вызывают необходимость корректировки Стратегии развития города Тольятти на период 2025-2030 годы. В условиях изменения внешних и внутренних факторов, оказывающих свое влияние на результаты выполнения стратегии развития муниципального образования, возрастает актуальность решения проблемы корректировки плановых целевых индикаторов до 2030 года и введения дополнительных контрольных точек для промежуточного анализа влияния различных факторов по мере реализации утвержденной долгосрочной стратегии.

За последние годы опубликовано много научных работ, посвященных вопросам разработки и применения методов и методик оценки эффективности и результативности принимаемых документов в отношении управления долгосрочным стратегическим планированием муниципальных образований.

Нормативно-правовыми документами утвержден административный регламент проведения мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления (городских округов и муниципальных районов), на основании чего Правительством Самарской области ежегодно формируется Сводный доклад о результатах проводимого мониторинга. В доклад включаются фактически достигнутые результаты основных показателей развития муниципальных образований, показатели удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления и другое, что является основанием для формирования различных рейтингов муниципальных образований региона [13].

Существует обширная мировая практика в отношении методологии расчета показателей эффективности и результативности процессов управления муниципальных образований, экономических субъектов [14]. При этом в каждой стране происходит процесс определения рекомендуемой системы оценочных показателей. Мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления в России, в том числе Самарской области, осуществляется по итогам года в соответствии с утвержденными нормативными документами на федеральном и региональном уровнях, анализируя которые нами было выявлено, что из рекомендуемого перечня, состоящего из 40 показателей, для проведения мониторинга в Самарской области используются лишь 15 показателей с общим весовым коэффициентом в интегральной оценке $K=0,8$. В мониторинге учитываются фактические значения показателей за отчетный год и их динамика за последние 3 года. В сводную оценку эффективности деятельностью органов местного самоуправления включаются показатели удовлетворенности населения деятельностью муниципальных органов управления, которые определяются по результатам социологического опроса с весовым коэффициентом в интегральной оценке $K=0,2$. При этом исследованию подлежат такие показатели как удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания, жилищно-

коммунальными услугами (уровнем организации теплоснабжения, водоснабжения, электроснабжения, газоснабжения), качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании.

По итогам ежегодного мониторинга формируется российский рейтинг муниципальных образований, в котором оценка каждого муниципалитета выражается в баллах в диапазоне от «0» до «1», что позволяет их дифференцировать в зависимости от достигнутого уровня эффективности. В рейтинге выделяют 3 группы муниципалитетов, идентифицированных высокой, средней и низкой оценкой их эффективности. Критериальные значения для каждой группы определяются на основе фактически полученных показателей за отчетный период как 1/3 разницы между полученными баллами лучшего и худшего в рейтинге муниципального образования. По итогам 2022 года город Тольятти вошел в группу со средней оценкой 0,4993 и занял 16 место.

Таким образом, в настоящее время отсутствует единый регламент оценки эффективности управления социально-экономическим развитием на уровне муниципального образования, включающий утвержденную методику и сравнительные критерии. Наименее проработанными являются процедуры реализации документов стратегического планирования. В основном, целевые индикаторы программ и стратегий развития муниципального образования на среднесрочный (индикативный период 3–5 лет) и долгосрочный (более 5 лет) периоды определяются на стадии утверждения, однако, не корректируются в результате изменения влияния внутренних и внешних факторов. Это приводит к снижению эффективности муниципального управления, противоречивым аналитическим выводам и направлениям, выбранным для дальнейшего развития экономики территории, и как результат, отражается на эффективности национальной и региональной экономики.

Заключение (основные выводы и рекомендации)

Таким образом, проведенный анализ системы оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципального образования, выполненный на примере городского округа Тольятти, позволил сделать следующие выводы:

-в условиях недостаточного нормативно-правового и организационного обеспечения процессов управления социально-экономическим развитием на муниципальном уровне, дефицита квалифицированных кадров, обладающих фундаментальными знаниями о муниципальной экономике, оценка эффективности муниципального управления осуществляется, как правило, путем проведения мониторинга оперативной информации о достигнутых результатах социально-экономических показателей, характеризующих уровень развития региональной экономики;

-при проведении мониторинга социально-экономических показателей муниципального образования констатируется их фактическое значение и не проводится анализ, связанный с выявлением причин отклонений и выработкой управленческих решений, направленных на поиск и реализацию инновационных стратегических решений;

-в целом, проблема оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в контексте интеграции с моделью оценки уровня управления социально – экономическим развитием на национальном и региональном уровнях заключается в отсутствии системного подхода и единой утвержденной методики, что затрудняет реализацию метода сравнения и рейтингования сопоставимых показателей, характеризующих уровень развития экономики различных муниципальных образований и регионов в составе национальной экономики.

Список источников

1. Николаева Н.А. Разработка модели интегральной оценки социально-экономического развития региона // РИСК: Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция. 2011. № 3. С. 296-301.

2. Николаева Н.А. Феномен полярности в территориальном социально-экономическом развитии // В сборнике: Развитие современной науки и технологий в условиях трансформационных процессов. Сборник материалов XI Международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2023. С. 307-310.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.02.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 02.09.2024).

4. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841.

5. Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 10.12.2014 N 545 "Об оптимизации правового регулирования отношений в сфере стратегического планирования в городском округе Тольятти". URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW256&n=66221#2QGqw5UIpB3FENcX1>.

6. Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 10.12.2014 г № 546 «О Положении о системе управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти». URL: <https://www.samara-gov.ru/doc/58512>.

7. Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 11.12.2018 № 90 «О Порядке разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти». URL: <https://www.samara-gov.ru/doc/94363>.

8. Оруч Т.А. Региональные аспекты планирования в системе государственного стратегического управления // Вестник Самарского университета. Экономика и управление. 2022. Т. 13. № 2. С. 80-91.

9. Скорниченко Н.Н. Оценка экономической эффективности реализации программ социального обеспечения населения муниципального образования // В сборнике: Результаты современных научных исследований и разработок. сборник статей XII Всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 2021. - С. 101-105.

10. Korneeva E., Skornichenko N., Oruch T. SMALL BUSINESS AND ITS PLACE IN PROMOTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT // In the collection: E3S Web of Conferences. 1. Sep. "1st Conference on Traditional and Renewable Energy Sources: Perspectives and Paradigms for the 21st Century, TRESP 2021" 2021.

11. Итоговые материалы о социально-экономическом развитии городского округа Тольятти за 2022 год. URL: <https://tgi.ru/structure/department/itogovye-materialy-o-socialno-ekonomicheskom-razvitii-gorodskogo-okruga-tolyatti/21272>.

12. Решение Думы городского округа Тольятти от 25.01.2019 N 131 "О стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года"// СПС: Консультант Плюс. Режим доступа: для авторизованных пользователей.

13. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области по итогам 2022 года. URL: https://www.samregion.ru/wp-content/uploads/2023/09/doklad-omsu_2022.pdf.

14. Parmenter D. Key performance indicators : developing, implementing, and using winning KPIs /D. Parmenter. - New Jersey : John Wiley & Sons, Inc. - 2015. -448 p. URL: <https://davidparmenter.com/kpi-book-third-edition>.

15. Погребцова Е.А. Программа как инструмент управления устойчивым развитием муниципального образования//Актуальные вопросы современной экономики. 2022.- №6. С. 503-510

Код по классификации Jel: O 020

Информация об авторах

НАУМОВА ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА, д.э.н, доцент, профессор, ФГБОУ ВО «Поволжский государственный университет сервиса», Высшая школа экономики и управления, г. Тольятти, Россия

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8397-0998>

КИСЕЛЕВА ЕКАТЕРИНА БОРИСОВНА, аспирант, ФГБОУ ВО «Поволжский государственный университет сервиса», Высшая школа экономики и управления, г. Тольятти, Россия

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7211-6992>

Information about the authors

NAUMOVA OLGA NIKOLAEVNA, Doctor of Economics, Associate Professor, Professor, Volga Region State University of Service, Higher School of Economics and Management, Tolyatti, Russia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8397-0998>

KISELEVA EKATERINA BORISOVNA, graduate student, Volga Region State University of Service, Higher School of Economics and Management, Tolyatti, Russia

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7211-6992>