Всероссийское СМИ
«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»
Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.
(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru
e-mail: akademnova@mail.ru

Маркова А.М., Константинович Д.А. Управление социально-экономическим развитием муниципального образования: проблемы реализации процессного подхода (на примере городского округа Тольятти Самарской области) // Академия педагогических идей «Новация». – 2022. – №8 (декабрь). – АРТ 26-эл. – 0,3 п. л. – URL: http://akademnova.ru/page/875548

РУБРИКА: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 33.332

Маркова Ангелина Максимовна,
студентка 2-го курса магистратуры
Института финансов, экономики и управления
ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет»,
г.Тольятти, Российская Федерация,
gel.m@mail.ru

Константинович Дмитрий Александрович
кандидат экономических наук
доцент Института финансов, экономики и управления
ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет»,
г.Тольятти, Российская Федерация,
dakonst@mail.ru

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЦЕССНОГО ПОДХОДА (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ТОЛЬЯТТИ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ)

Аннотация: в статье рассматривается специфика процессного подхода в деятельности органов местного самоуправления по управлению социально-экономическим развитием муниципального образования. Сформулированы предложения по решению отдельных проблем процессного управления, выявленных в ходе анализа федеральных законов и муниципальных нормативных правовых актов городского округа Тольятти, регулирующих вопросы стратегического управления и бюджетных правоотношений на уровне муниципальных образований.

Всероссийское СМИ
«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»
Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.
(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru
e-mail: akademnova@mail.ru

Ключевые слова: управление социально-экономическим развитием муниципального образования; проектный подход; процессы управления; муниципальная стратегия развития; комплексное прогнозирование; регламент администрирования процессов управления.

Markova Angelina Maksimovna,
student of the 2nd year of the master's program
Institute of Finance, Economics and Management
Togliatti State University,
Togliatti, Russian Federation,
gel.m@mail.ru

Konstantinovich Dmitry Alexandrovich
PhD in Economics
Associate Professor at the Institute of Finance, Economics and Management
Togliatti State University,
Togliatti, Russian Federation, dakonst@mail.ru

MANAGEMENT OF THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF A MUNICIPALITY: PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF THE PROCESS APPROACH (BY THE EXAMPLE OF THE CITY DISTRICT OF TOLYATTI OF THE SAMARA REGION)

Resume: The article discusses the specifics of the process approach in the activities of local governments in managing the socio-economic development of the municipality. Proposals are formulated for solving certain problems of process management identified in the course of the analysis of federal laws and municipal regulatory legal acts of the Togliatti urban district that regulate issues of strategic management and budgetary legal relations at the level of municipalities.

Keywords: management of socio-economic development of the municipality; project approach; management processes; municipal development strategy; complex forecasting; regulations for the administration of management processes.

Всероссийское СМИ
«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»
Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.
(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru
e-mail: akademnova@mail.ru

Основной целью управления социально-экономическим развитием территории является повышение качества жизни ее населения путем обеспечения расширенного воспроизводства разнообразных местных ресурсов и роста устойчивости данной территориальной единицы к воздействию неблагоприятных факторов внутреннего и внешнего характера.

Управление развитием муниципального образования является ключевым элементом муниципального управления, которое, в свою очередь, может быть квалифицировано как профессиональная часть местного самоуправления, связанная с упорядочивающим воздействием органов муниципального управления (местного самоуправления) на муниципальное образование и взаимодействие с его субъектами, имеющая целью обеспечение текущей жизнедеятельности и всестороннего развития муниципальной территории.

Как и любой вид социального управления, муниципальное управление подразделяется на управление текущим функционированием и управление развитием. В федеральном законодательстве о стратегическом планировании [10] муниципальное управление определяется как деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития. Таким образом, понятие муниципального управления, в целях правового регулирования управленческих отношений в сфере стратегического планирования отождествляется с понятием управления социально-экономическим развитием, как одним из видов муниципального управления, что логически не вполне верно, поскольку, как уже было отмечено, муниципальное управление, наряду с вопросами развития, предполагает и управление текущим функционированием различных отраслей и сфер муниципального

Всероссийское СМИ
«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»
Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.
(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru
e-mail: akademnova@mail.ru

хозяйства. Вместе с тем, такой подход позволяет рассматривать деятельность органов местного самоуправления и субъектов муниципальной экономики (муниципальных учреждений, предприятий, иных организаций), направленную на поддержание достигнутого уровня жизнедеятельности объектов и систем местного хозяйства в качестве вспомогательной по отношению к реализации функции социально-экономического развития.

В статье Ю.А. Большаковой [1], посвященной теоретическому обоснованию применения стратегического подхода к управлению социально-экономическим развитием муниципальных районов, указывается на ряд принципов стратегического планирования в муниципальном управлении, одним из которых является принцип формирования муниципальной стратегии развития с учетом состояния и возможностей структуры управления муниципальным образованием, и при необходимости, сопровождаться специальной работой, направленной на ее реорганизацию.

Принимая во внимание ограниченность применения для целей развития традиционного для органов публичной власти линейного подхода к управлению, в научной литературе по вопросам управления развитием территорий обосновывается необходимость внедрение проектного и процессного подходов в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию соответствующих регионов и муниципалитетов.

Так, в [4] проектный подход предлагается рассматривать как эффективный инструмент получения уникальных результатов посредством разработки и реализации проекта в условиях ресурсных и временных ограничений с ориентацией на качество и междисциплинарный подход.

Всероссийское СМИ
«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»
Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.
(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru
e-mail: akademnova@mail.ru

Проектный и процессный подходы следует рассматривать как общее и частное. Реализация проекта предполагает выполнение определенных действий, функций, т.е. осуществление ряда взаимосвязанных и последовательных процессов с целью достижения запланированной цели или получения результата. Например, проектный офис осуществляет методологическое сопровождение реализуемых социальных проектов, в рамках которого разрабатываются и утверждаются все регламенты по проектной деятельности. Регламенты прописываются с учетом их масштаба и формы организационной структуры и обычно включают описание таких групп процессов, как запуск проекта, планирование, исполнение и контроль, завершение проекта. [3]

Вместе с тем, на наш взгляд, стратегия социально-экономического развития муниципального образования может также рассматриваться в качестве проекта долгосрочного развития территории, в отношении которой она реализуется. В этом случае процессы управления проектом будут являться движущей силой механизма деятельности не только определенных проектных групп, но и органов местного самоуправления, и шире – всех субъектов местного сообщества, задействованных в процессе разработки и реализации стратегии. Соответственно, и продолжительность реализации ключевых процессов управления будет более длительной, чем для деятельности проектных групп, и составлять период, предусмотренный для достижения долгосрочных целей развития муниципального образования.

В связи с этим, полагаем необходимым осуществить в настоящей статье краткий анализ содержания процессов управления как организационно-функциональной основы деятельности местной администрации по реализации муниципальной стратегии развития.

Всероссийское СМИ
«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»
Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.
(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru
e-mail: akademnova@mail.ru

Например, муниципальным правовым актом, регулирующим вопросы функционирования системы управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти [8] предусмотрены следующие процессы управления:

Процесс 1. Комплексное прогнозирование, включающий подпроцессы:

1.1. Формирование долгосрочного бюджетного прогноза городского округа;

1.2. Формирование прогноза социально-экономического развития городского округа на среднесрочный период.

Процесс 2. Планирование социально-экономического развития городского округа, включающее подпроцессы:

2.1. Планирование социально-экономического развития городского округа на долгосрочный период (7 лет и более, следующих за текущим годом);

2.2. Планирование социально-экономического развития городского округа на среднесрочный период (от 3 до 6 лет включительно, следующих за текущим годом);

2.3. Планирование социально-экономического развития городского округа на краткосрочный период (1 или 2 года, следующих за текущим годом);

Процесс 3. Формирование проекта бюджета городского округа на очередной финансовый год и на плановый период.

Процесс 4. Осуществление инвестиционной деятельности, включающей в себя подпроцессы:

4.1. Оказание муниципальной поддержки субъектам инвестиционной деятельности.

Всероссийское СМИ
«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»
Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.
(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru
e-mail: akademnova@mail.ru

4.2. Прямое участие городского округа в инвестиционной деятельности.

Процесс 5. Реализация принятых обязательств в сфере социально-экономического развития городского округа.

Процесс 6. Мониторинг реализации принятых обязательств в сфере социально-экономического развития городского округа.

Процесс 7. Анализ и оценка социально-экономического развития городского округа (Рис. 1).

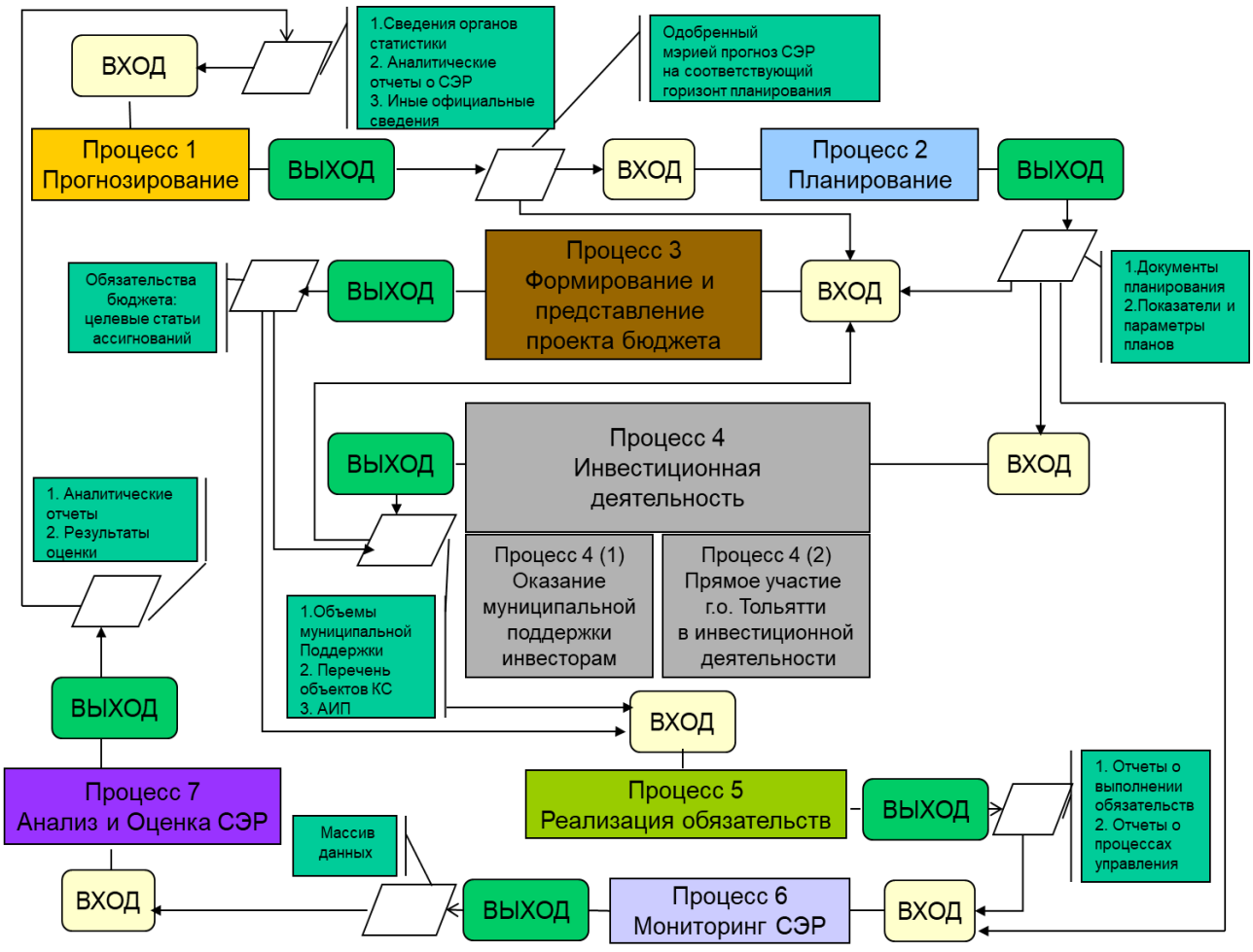

Рис. 1. Схема процессов в системе управления социально-экономическим развитием (СЭР) г.о. Тольятти

Всероссийское СМИ
«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»
Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.
(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru
e-mail: akademnova@mail.ru

Рассмотрим отдельные проблемы практического применения процессного подхода с учетом действия факторов, как внутреннего, так и внешнего характера.

Конкретные положения, касающиеся содержания и взаимосвязи процессов управления, отражены в Регламенте администрирования процесса управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти (далее – регламент администрирования). [5]

В рамках процесса 1. «Комплексное прогнозирование» предполагается разработка бюджетного прогноза городского округа на долгосрочный период и прогноза социально-экономического развития городского округа на среднесрочный период. В соответствии со статьей 170.1 Бюджетного кодекса РФ, бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период разрабатывается каждые три года на шесть и более лет на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования на соответствующий период. Одновременно, разработка прогноза социально-экономического развития городского округа на 6 лет и более, требует исходных данных в виде сценарных условий развития субъекта РФ (в данном случае – Самарской области) на соответствующий период, источником которых является прогноз социально-экономического развития Самарской области. Однако соответствующий прогноз формируется Правительством Самарской области только на 3 года (очередной финансовый год и плановый период 2-х следующих за ним лет). Соответственно, бюджетный прогноз городского округа Тольятти на долгосрочный период не может быть сформирован до момента утверждения региональным правительством прогноза социально-экономического развития на аналогичный период. Соответственно, фактическим продуктом на выходе процесса «Комплексное

Всероссийское СМИ
«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»
Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.
(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru
e-mail: akademnova@mail.ru

прогнозирование» выступает только прогноз социально-экономического развития городского округа на очередной финансовый год и плановый период двух следующих за ним лет.

Продуктом на выходе подпроцесса «Планирование социально-экономического развития городского округа на долгосрочный период» процесса 2 «Планирование социально-экономического развития городского округа» являются: стратегия социально-экономического развития городского округа; генеральный план городского округа; программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры; муниципальные программы. Содержание указанных документов, в свою очередь, является ресурсом на входе в следующий подпроцесс «Планирование социально-экономического развития городского округа на среднесрочный период», результатом реализации (продуктом на выходе) которого выступает план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа на срок от 3 до 6 лет, включающий в себя мероприятия (проекты), предусмотренные документами планирования, утвержденными на выходе подпроцесса долгосрочного планирования.

В качестве проблемного момента реализации данного подпроцесса нам представляется отсутствие в действующем законодательстве требования о долгосрочном характере муниципальных программ. Такое положение влечет за собой ситуацию, когда мероприятия муниципальной программы, срок реализации которой заканчивается раньше срока действия плана мероприятий по реализации стратегии, не охватывают весь период действия последнего. Это, в свою очередь, влечет за собой невозможность координации таких мероприятий с мероприятиями, для которых

Всероссийское СМИ
«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»
Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.
(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru
e-mail: akademnova@mail.ru

муниципальными программами (и, соответственно, планом мероприятий) предусмотрен более продолжительный срок реализации.

Планирование социально-экономического развития в краткосрочном периоде представляет собой подпроцесс, ресурсом на входе в которых выступают, прежде всего, такие документы среднесрочного планирования, как муниципальные программы и план мероприятий по реализации стратегии. Продуктом на выходе данного подпроцесса выступают: план развития муниципального сектора экономики городского округа, план муниципальных закупок, сметы муниципальных казенных учреждений, муниципальные задания бюджетным и автономным муниципальным учреждениям, и другие документы, разрабатываемые и утверждаемые на очередной финансовый год.

Указанные документы действующим регулированием отнесены к числу документов бюджетного планирования, в связи с чем, наряду с документами среднесрочного планирования, являются ресурсами на входе в процесс 3 «Формирование бюджета городского округа на очередной финансовый год и плановый период». В то же время, имеет место и обратная связь данного процесса с указанными подпроцессами социально-экономического планирования. Она заключается в предусмотренной бюджетным законодательством необходимости корректировки муниципальных программ (и, соответственно, принимаемых на их основе документов краткосрочного планирования) в случае корректировки бюджета городского округа на очередной финансовый год и плановый период. Однако данная взаимосвязь не отражена в регламенте администрирования.

Всероссийское СМИ
«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»
Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.
(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru
e-mail: akademnova@mail.ru

Утвержденный бюджет городского округа выступает ресурсом на входе в процесс 4 «Инвестиционная деятельность» и в процесс 5 «Реализация обязательств». При этом, в качестве назначения процесса 5 в регламенте администрирования указана «Организация выполнения принятых обязательств по решению стратегических задач социально-экономического, территориального и инфраструктурного развития городского округа». В то же время, выполнение ряда обязательств в области развития городского округа осуществляется в рамках инвестиционной деятельности. В связи с этим, для устранения проблемы правильного понимания содержания процесса 4, целесообразно, на наш взгляд, объединить процессы 4 и 5 в один, с названием «Реализация обязательств», в котором предусмотреть подпроцессы «Инвестиционная деятельность» и «Реализация иных обязательств».

Относительно процесса 6 «Мониторинг реализации принятых обязательств в сфере социально-экономического развития городского округа» и процесса 7 «Анализ и оценка социально-экономического развития городского округа», следует отметить, что данные процессы реализуются в соответствии муниципальными нормативными правовыми актами, определяющими порядок разработки, реализации, мониторинга и контроля реализации соответствующих документов планирования [6,7,9].

Из всего вышеизложенного следует, что эффективность применения процессного подхода для осуществления такого масштабного и долговременного проекта, каким является реализация стратегии социально-экономического развития муниципального образования может быть обеспечена при условии внесения необходимых изменений в действующее бюджетное законодательство, принятия недостающих документов планирования на уровне региона, и, что представляется особенно важным, -

Всероссийское СМИ
«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»
Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.
(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru
e-mail: akademnova@mail.ru

наличия творческого подхода со стороны органов местного самоуправления к построению алгоритма процессов управления с учетом специфики данной деятельности, имеющей место в сфере муниципального управления.

Список использованной литературы:

1. Большакова Ю. А. Формирование системы стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных районов / Ю. А. Большакова // Kant. – 2019. – № 3(32). – С. 256-261.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федер. Закон [принят Гос.Думой 17.07.1998] // Российская газета, № 153-154, 12.08.1998.
3. Дмитриев А.В. Методики внедрения проектного подхода в управление социальным развитием российских регионов // Вестник Евразийской науки. 2013. С. 25.
4. Дышловой И.Н., Ибрагимов Э.Э., Семенова Л.В., Солнцева О.Г. Проектный и процессный подходы к реализации программ развития региона // Современные проблемы сервиса и туризма. 2020. №1. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/proektnyy-i-protsessnyy-podhody-k-realizatsii-programm-razvitiya-regiona (дата обращения: 18.11.2022).
5. Об утверждении Регламента администрирования процесса управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти: постановление мэрии городского округа Тольятти от 07.02.2014 № 376-п/1 // Городские ведомости, № 13(1611), 14.02.2014.
6. Об оптимизации правового регулирования отношений в сфере стратегического планирования в городском округе Тольятти: решение Думы городского округа Тольятти от 10.12.2014 № 545 // Городские ведомости, № 176(1774), 23.12.2014.
7. Об утверждении порядка принятия решений о разработке, формирования и реализации, оценки эффективности муниципальных программ городского округа Тольятти: постановление мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 12.08.2013 № 2546-п/1 // Городские ведомости, № 62(1561), 20.08.2013.
8. О Положении о системе управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти: решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 10.12.2014 № 546 // Городские ведомости, № 176(1774), 23.12.2014.
9. О Порядке разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти: решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 11.12.2018 № 90 // Городские ведомости, № 98(2161), 25.12.2018.
10. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федер. Закон [принят Гос. Думой 20.06.2014] // Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378.

Дата поступления в редакцию: 07.12.2022 г.
Опубликовано: 12.12.2022 г.

© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2022
© Маркова А.М., Константинович Д.А., 2022