

Навстречу 105-летию Финансового университета



ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2304-022X-2023-13-3-6-20  
УДК 338.24;332.14(045)  
JEL O21, P25, R58

## Совершенствование системы мониторинга социально-экономического развития муниципального образования

Р.В. Фаттахов, О.В. Пивоварова  
Финансовый университет, Москва, Россия

### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена совершенствованию системы мониторинга социально-экономического развития (СЭР) муниципального образования (МО) как одного из основных инструментов управления. Актуальность исследования обусловлена отсутствием единой точки зрения на методы управления СЭР на муниципальном уровне, а также на роль мониторинга в данном процессе. **Цель** исследования – разработка методического подхода оценки СЭР МО для обеспечения эффективного мониторинга текущего и стратегического управления. Авторы пользовались такими научными **методами**, как обобщение и сравнение, статистический анализ, социологический опрос, экономико-математическое моделирование и метод экспертных оценок. В ходе работы были проанализированы наиболее распространенные методики оценки эффективности управления СЭР МО, выделены их особенности и недостатки. В результате изучения сложившихся подходов к пониманию категории «муниципальное образование» предложен авторский, базирующийся на совокупности взаимодействия четырех макроподсистем (социальная, экономическая, муниципальное хозяйство, управленческая). В процессе исследования обоснованы и разработаны разделы методического подхода к оценке СЭР МО, сформулированы требования к их реализации, а также проведена его апробация на примере муниципального образования «Город Киров». Предложенный подход позволяет комплексно анализировать динамику достигнутых результатов за долгосрочный период, в том числе определять уровень конкурентоспособности муниципалитета и общественную оценку, а также осуществлять мониторинг его социально-экономического развития в рамках выбранного коридора устойчивого развития в долгосрочной перспективе. Полученные результаты могут быть использованы органами региональной власти и местного самоуправления для повышения эффективности управленческих решений, а также местными стейкхолдерами в лице бизнес-структур и населения для разработки стратегий развития с учетом тенденций и перспектив развития территории.

**Ключевые слова:** муниципальное управление; социально-экономическое развитие; система мониторинга; муниципальное образование; методика оценки; стратегическое управление; макроподсистемы; общественная оценка

**Для цитирования:** Фаттахов Р.В., Пивоварова О.В. Совершенствование системы мониторинга социально-экономического развития муниципального образования. *Управленческие науки = Management sciences*. 2023;13(3):6-20. DOI: 10.26794/2304-022X-2023-13-3-6-20

ORIGINAL PAPER

## Improvement of the Monitoring System of Socio-Economic Development of Municipality

R.V. Fattakhov, O.V. Pivovarova  
Financial University, Moscow, Russia

### ABSTRACT

The article is devoted to improving the system of monitoring the socio-economic development of a municipality as one of the main management tools. The relevance is due to the lack of a unified approach to understanding the management of socio-economic development at the municipal level, the importance of monitoring in this process, as well as the insufficient level of its effectiveness and orientation to the implementation of strategic objectives.

© Фаттахов Р.В., Пивоварова О.В., 2023

The **purpose** of the research is to develop a methodological approach to assessing the socio-economic development of a municipality to ensure effective monitoring in current and strategic management. The **methodological basis** of the article is the method of generalization and comparison, statistical analysis, sociological survey, economic and mathematical modeling and the method of expert assessments. The most common methods of assessing the effectiveness of the management of socio-economic development of municipalities are analyzed in the article, their features and disadvantages are highlighted. The author's approach is proposed, based on the analysis of existing approaches to understanding the category of "municipal formation" and based on the totality of the interaction of four macro-systems (social, economic, municipal establishments, management). In the article sections of the methodological approach to assessment are substantiated and developed, requirements for their implementation are formulated, and approbation is carried out on the example of the municipality "Kirov City". The novelty consists in the proposed methodological approach to assessing the socio-economic development of a municipality, which allows a comprehensive analysis of the results achieved over a long-term period in dynamics, including determining the level of competitiveness of the municipality and public assessment, and monitoring socio-economic development within the selected corridor of sustainable development in the long term. The results can be used by regional authorities and local governments to improve the effectiveness of management decisions, and by local stakeholders (business structures and the local population) to formulate development strategies taking into account trends and prospects for the development of the territory.

**Keywords:** municipal management; socio-economic development; monitoring system; municipality; assessment methodology; strategic management; macro-subsystems; public assessment

**For citation:** Fattakhov R.V., Pivovarova O.V. Improvement of the monitoring system of socio-economic development of municipality. *Upravlencheskie nauki = Management sciences*. 2023;13(3):6-20. DOI: 10.26794/2304-022X-2023-13-3-6-20

## ВВЕДЕНИЕ

Сложившаяся в результате многочисленных реформ система управления социально-экономическим развитием (СЭР) муниципальных образований (МО) в полном объеме не отвечает требованиям времени и не демонстрирует достаточной эффективности, что многократно констатировалось органами государственной власти федерального и регионального уровней, учеными и экспертами, а также представителями муниципального сообщества [1]. Следовательно, совершенствование механизмов и инструментов управления на муниципальном уровне является актуальной научно-исследовательской задачей.

Среди многообразия существующего инструментария особое значение, по мнению авторов, имеет система мониторинга СЭР МО, так как результаты ее применения позволяют принимать эффективные управленческие решения как в текущем, так и в долгосрочном периодах, формируя тем самым институциональную основу для управления СЭР МО в целом.

В рамках настоящего исследования ставится цель формирования методического подхода к оценке СЭР МО, который позволит обеспечить эффективный мониторинг деятельности в рамках осуществления текущего и стратегического управления.

## ОСОБЕННОСТИ СУЩЕСТВУЮЩИХ МЕТОДИК ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

К настоящему моменту в науке и на практике сформировалось довольно значительное количество методик оценки эффективности управления социально-экономическим развитием территорий, основанных на различных подходах и принципах. В качестве наиболее распространенных и актуальных для муниципального уровня можно выделить нижеследующие:

1. Метод статистического анализа, позволяющий посредством применения различных социально-экономических показателей выявлять степень изменений в сферах СЭР МО и тенденции их динамики [2], который с 2006 г. применяется Росстатом при формировании паспортов МО, которые к настоящему моменту содержат до 370 показателей, объединенных в 18 групп.

2. Экспертные оценки, заключающиеся в выборе специалистами в данной области (экспертами) критериев эффективности деятельности органов местного самоуправления и их анализе.

3. Общественные оценки, представляющие собой мнение населения территории об уровне

социально-экономического развития муниципальных образований, а также по другим актуальным вопросам [3, с. 61–63].

4. Методика оценки эффективности, утвержденная постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317, в которой представлен перечень из 14 основных и 27 дополнительных количественных и качественных показателей СЭР МО по разделам: экономическое развитие, дошкольное образование, общее и дополнительное образование, культура, физическая культура и спорт, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, организация муниципального управления<sup>1</sup>.

5. Методика расчета индекса устойчивого развития городов, разработанная рейтинговым агентством «Эс Джи Эм» (от англ. Sustainable Growth Management Agency, SGM), основанная на вычислении интегрального показателя на базе 43 статистических, отражающих развитие пяти основных социально-экономических блоков: экономическое развитие, городская инфраструктура, демография, социальная инфраструктура, экология<sup>2</sup>.

6. Методика CAF (от англ. Common Assessment Framework), или «Общая структура оценки», зарекомендовавшая себя в европейских государствах и позволяющая оценить изменения эффективности и качества с помощью сотрудников организации, потребителей услуг и общества в целом посредством самооценки и привлечения внешних экспертов [4, с. 83]. При этом структура CAF базируется на разделенных на две группы (возможности и результаты) 28 показателях и 9 критериях [5].

7. Методика ЭПУС («Эффективная публичная служба»), представляющая собой интегрированную оценку государственной и муниципальной службы на базе количественных и качественных показателей эффективности деятельности [6, с. 2039].

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов”». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70286210> (дата обращения: 08.07.2023).

<sup>2</sup> ООО «Агентство Эс Джи Эм» (официальный сайт). URL: <https://agencysgm.com/ratings/>

8. Методика ключевых показателей эффективности (от англ. Key Performance Indicator, KPI), предполагающая формирование инструментария для расчета показателей эффективности деятельности в соответствии с направлениями СЭР, а также определяющая систему ответственности органов местного самоуправления за их достижение [7].

9. Индекс муниципального управления (от англ. Municipal Governance Index, MGI), представляющий собой многокритериальную оценку качества местного самоуправления и применяемый для международного сравнения муниципалитетов [8, с. 36].

Все представленные методики обладают определенными преимуществами и могут применяться для оценки СЭР МО при условии тех или иных допущений. Однако ни одна из них не может выступить в качестве универсальной, поскольку, с одной стороны, каждая из методик отвечает определенным задачам, а с другой — муниципальное образование, являясь сложной социально-экономической системой, характеризуется динамичностью развития и большим массивом показателей, что приводит к потребности в постоянном пересмотре критериев эффективности и формировании дополнительных методик оценки.

Таким образом, вполне обоснованным представляется вывод не о потребности в конкретной единой методике оценки СЭР МО, а о необходимости разработки некоего методического подхода, принимающего во внимание специфику муниципального образования как сложной системы, а также особенности развития конкретной территории с учетом свойственного России высокого уровня дифференциации [9] и интересы ее ключевых стейкхолдеров, которыми являются бизнес и население.

Для формирования указанного методического подхода целесообразно выделить и систематизировать ключевые недостатки (и особенности) рассмотренных методик оценки эффективности с тем, чтобы нивелировать их негативное воздействие. К таким недостаткам можно отнести:

- отсутствие единой точки зрения на процесс управления СЭР МО и его составляющие;
- применение социально-экономических показателей, характеризующих не непосредственную деятельность органов местного самоуправления, а результаты, достигнутые за

счет вышестоящих уровней власти и исходных условий;

- высокую трудоемкость расчетов из-за большого количества статистических показателей (а также применения дублирующих их факторов);
- сложность объективного использования экспертных и общественных оценок при осуществлении мониторинга СЭР МО;
- отсутствие ориентации действующих методик на принятие стратегических решений, так как они предполагают охват преимущественно краткосрочных периодов СЭР;
- недостаточный уровень мотивации, ответственности и профессиональной культуры в действующей системе управления СЭР МО, что формализует процедуру мониторинга.

### МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК СЛОЖНАЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА: ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ

Принимая во внимание приведенный перечень недостатков существующих методик, а также целеполагание в отношении формирования методического подхода к оценке СЭР МО, представляется необходимым уточнить, что под муниципальным образованием понимается управляемая сложная социально-экономическая система. Данное понимание напрямую влияет на формируемую статистическую базу и направления оценки, что является первоочередным при проведении мониторинга.

Анализ трудов отечественных и зарубежных ученых, а также существующей нормативно-правовой базы показал, что в теории и практике сложилось несколько подходов к трактованию категории «муниципальное образование».

В рамках первого, который находит отражение в нормативно-правовых актах Российской Федерации, МО рассматривается как административное образование, обладающее определенными территориальными характеристиками<sup>3</sup>.

Представители второго подхода В.Б. Зотов [10, с. 95], А.Е. Лешин, Ю.Н. Лапыгин [11, с. 6] делают

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 12.07.2023).

акцент на ресурсной составляющей муниципалитетов, выделяя при этом в качестве системообразующих ресурсов человеческий и финансовый капитал.

Третий подход, сторонниками которого выступают Д.А. Гайнанов [12], В.В. Лукашов [13, с. 14], А.Ф. Хурматуллина [14], рассматривает МО как совокупность социально-экономических характеристик, которые сгруппированы по определенным признакам в пределах различных сфер и подсистем.

Этот подход представляет наибольший интерес для целей организации мониторинга СЭР МО, поскольку он ориентирован на взаимосвязанность и взаимозависимость сфер в рамках системы МО, однако при этом в качестве составных элементов МО представляется целесообразным рассматривать макроподсистемы. Данная категория получила широкое применение при осуществлении стратегического управления, будучи крупной составной частью сложной социально-экономической системы, выделенной по функционально-предметному признаку. Макроподсистема отличается собственным процессом управления, целями, критериями и конечным результатом деятельности [15, с. 90–91]. В контексте применения мониторинга СЭР МО в качестве инструмента управления именно макроподсистемы с соответствующими подсистемами в своем составе, выделенными в соответствии с предметом управления (собственность, финансы) или по отраслевым признакам (строительство, промышленность, образование), определяют специфику социально-экономического развития и управления конкретной территорией на основе их взаимодействия с одной стороны, и посредством выделения целевых установок с учетом сложившихся условий — с другой.

В рамках формирования методического подхода к оценке СЭР МО следует рассматривать взаимодействие четырех макроподсистем:

- *социальной*, предполагающей формирование условий для комплексного совершенствования социальной среды и развития человеческого капитала;
- *экономической*, обеспечивающей макроэкономические пропорции и охватывающей отрасли материального производства и отдельные сферы деятельности;



- *муниципального хозяйства*, включающего в себя инфраструктурное обеспечение жизнедеятельности МО;

- *управленческой*, охватывающей взаимодействие органов местного самоуправления, а также финансовые отношения в бюджетной и имущественной сферах.

Выбор указанных макроподсистем обусловлен, с одной стороны, анализом основных полномочий, предоставленных местным органам власти, и стоящих перед ними задач, а также объединением их по функциональному признаку, а с другой — соблюдением принципа разумной достаточности, что в контексте настоящего исследования предполагает систематизацию достаточно широкого перечня полномочий органов местного самоуправления в рамках макроподсистем. Последние как крупные единицы, представляющие, по сути, ключевые стратегические направления развития любой территории, в разрезе конкретного муниципалитета дополняются индивидуальными векторами развития в рамках долгосрочного планирования, например, акцентом на экологию в случае наличия в муниципалитете острых проблем, связанных с охраной окружающей среды (при этом экологическое направление в общем виде включается в макроподсистему муниципального хозяйства в рамках безопасности жизнедеятельности), или дополнительным акцентом на межмуниципальное сотрудничество, что особенно важно, когда МО является потенциальным ядром или частью агломерации и требуется отдельная проработка инструментария для эффективных межмуниципальных взаимодействий (при этом и межмуниципальное сотрудничество, и взаимодействие с вышестоящими органами власти входит в состав управленческой макроподсистемы).

Это же относится и к экономической специализации территории, которая для концентрации управленческого воздействия в рамках стратегического управления выделяется в отдельное направление. Так, например, часто приоритизируется сельскохозяйственная, туристическая, логистическая или инновационная составляющие. С учетом того, что предлагаемый методический подход рассматривается в качестве универсального для любого муниципального образования, выделение других макроподсистем на этапе мониторинга не представляется целесообразным.

## МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: СУЩНОСТЬ, СТРУКТУРА И СПЕЦИФИКА ПРИМЕНЕНИЯ

Каждая макроподсистема содержит функциональные подсистемы, для характеристики которых следует определять статистические показатели, отвечающие следующим требованиям [16]:

- полнота и значимость;
- внутренняя управляемость, что предполагает возможность применения органами местного самоуправления средств воздействия для достижения индикаторов;
- совместимость и достоверность, что означает необходимость и целесообразность использования информационных источников, содержащих объективные и унифицированные значения показателей;
- экономическая целесообразность, выражающаяся в использовании имеющихся в статистической и ведомственной отчетности показателей для минимизации дополнительных расходов;
- стратегическая направленность, отражающая необходимость проведения анализа СЭР МО за долгосрочный период (не менее десяти лет).

Приведенный набор требований не является исчерпывающим, однако представляется минимально достаточным для формирования муниципальной статистической базы первого раздела предлагаемого методического подхода к оценке СЭР МО и информационной основы для других. В качестве источников данных выступают территориальные органы Федеральной службы государственной статистики и администрация исследуемого МО. При этом статистические показатели выбираются из расчета от 2 до 6 штук (количественные и качественные) для характеристики одной подсистемы в разрезе крупной макроподсистемы за период не менее 10 лет в соответствии со следующим перечнем:

### 1. Социальная макроподсистема:

- 1.1. Демографическое развитие.
- 1.2. здравоохранение.
- 1.3. Трудовые ресурсы.
- 1.4. Образование.
- 1.5. Культура, искусство и досуг.
- 1.7. Физическая культура и спорт.

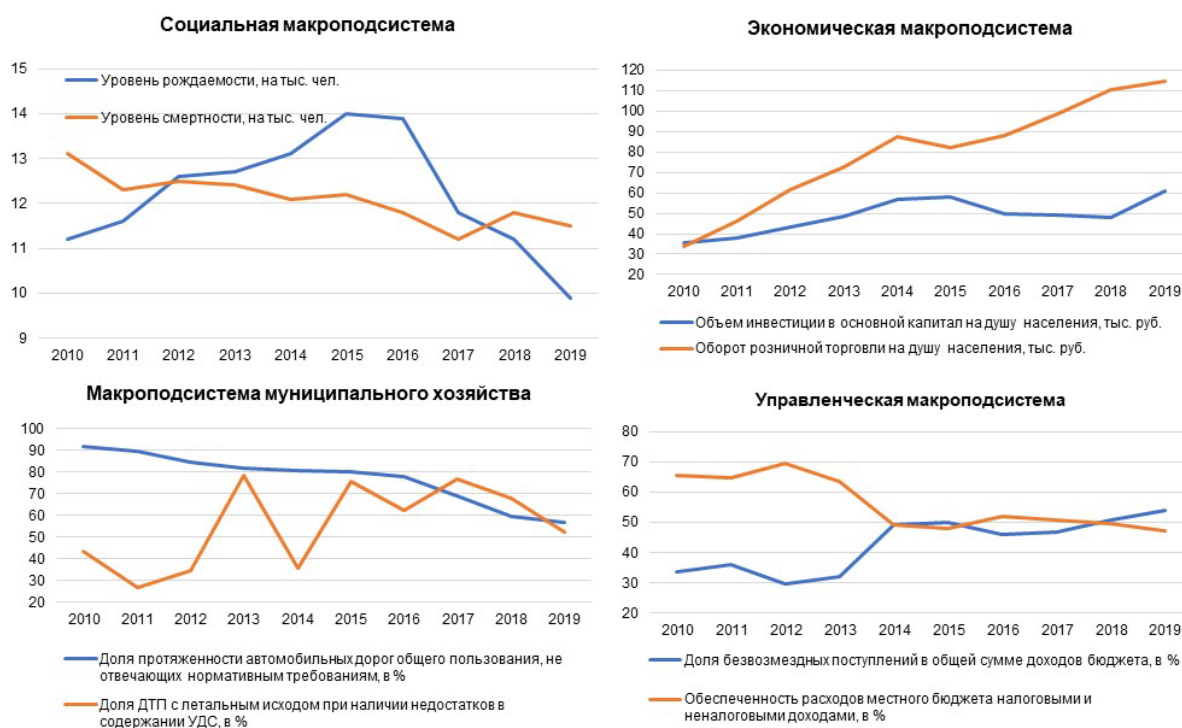


Рис. 1 / Fig. 1. Фрагмент анализа тенденций развития макроподсистем муниципального образования «Город Киров» за период 2010–2019 гг. / Fragment of the analysis of trends in the development of macro-subsystems of the municipality “Kirov City” for the period 2010–2019

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

1.8. Молодежная и семейная политика.

**2. Экономическая макроподсистема:**

2.1. Промышленность.

2.2. Инвестиционная деятельность.

2.3. Малое и среднее предпринимательство.

2.4. Потребительский рынок.

2.5. Туризм.

**3. Макроподсистема муниципального хозяйства:**

3.1. Жилищно-коммунальный комплекс.

3.2. Строительство.

3.3. Дорожно-транспортная инфраструктура.

3.4. Безопасность жизнедеятельности.

**4. Управленческая макроподсистема:**

4.1. Муниципальные финансы.

4.2. Муниципальная собственность.

4.3. Организация муниципального управления.

Подробный список, включающий более 65 показателей в разрезе указанных функциональных подсистем, представлен в исследовании [17] и позволяет получить комплексное представление о СЭР за долгосрочный период, выявить ключевые тренды и проблемы.

Апробация первого раздела предлагаемого методического подхода была проведена на примере МО «Город Киров» за период с 2010 по 2019 г.; отдельные ее итоги представлены на рис. 1.

Сформировавшиеся в течение десятилетнего периода тенденции СЭР МО «Город Киров» позволили выделить ключевые проблемы, представленные в табл. 1.

Эффективная система мониторинга СЭР МО должна давать представление не только о проблемах и тенденциях, но и о позициях данного МО среди других, что позволит проанализировать уровень его конкурентоспособности. Для этого целесообразно применять как экспертные, так и статистические оценки, что соответствует требованиям комплексности.

Экспертная оценка предполагает анализ положения МО в общероссийских рейтингах по отдельным направлениям СЭР; при этом сравнение конкретного муниципалитета с другими МО России проводится без осуществления статистического (дополнительного) анализа. Кроме того, особенно важным при проведении мониторинга СЭР МО

Таблица 1 / Table 1

Ключевые проблемы муниципального образования «Город Киров» по итогам анализа за период 2010–2019 гг. / Key problems of the municipality “Kirov City” based on the results of the analysis for 2010–2019

Наименование макроподсистемы / Name of the Macro sub-system	Проблемы / Problems
Социальная	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Диспропорции демографической среды (дисбаланс половозрастной структуры, убыль населения).</li> <li>2. Низкий уровень среднемесячной номинальной начисленной заработной платы.</li> <li>3. Сокращение численности официально занятого населения.</li> <li>4. Высокая загруженность детских дошкольных учреждений.</li> <li>5. Недостаточное количество современных объектов физической культуры и спорта.</li> <li>6. Проблема стабильности института семьи</li> </ol>
Экономическая	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Относительно невысокие объемы отгрузки товаров собственного производства и выполнения работ собственными силами.</li> <li>2. Низкие темпы роста объемов инвестиций в основной капитал.</li> <li>3. Недостаточный уровень инновационной активности малых и средних предприятий.</li> <li>4. Диспропорции в размещении предприятий торговли и общественного питания на территории города.</li> <li>5. Недостаточно развитый гостиничный сервис на территории города</li> </ol>
Муниципальное хозяйство	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Износ инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса.</li> <li>2. Относительно невысокий уровень жилищной обеспеченности.</li> <li>3. Проблема качества дорожного покрытия.</li> <li>4. Рост преступлений, совершенных в городских общественных местах.</li> <li>5. Экологические проблемы (ухудшение качества атмосферного воздуха, обращение с ТКО, загрязнение водоемов)</li> </ol>
Управленческая	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Низкий уровень финансовой самостоятельности муниципального бюджета.</li> <li>2. Высокий уровень муниципального долга.</li> <li>3. Сравнительно низкий уровень удовлетворенности населения города деятельностью органов местного самоуправления.</li> <li>4. Низкая степень цифровизации муниципального управления</li> </ol>

Источник / Source: составлено авторами / compiled by authors.

представляется сопоставление в одном и том же рейтинге позиций муниципалитета в динамике, что дает возможность увидеть, насколько по темпам развития данная территория РФ опережает другие или уступает им. Для корректного выбора и использования общероссийских рейтингов в предлагаемом методическом подходе следует руководствоваться такими требованиями, как:

- открытость и понятность методики составления рейтинга, что предполагает ее публичный характер;
- достоверность и объективность исходных данных, что подразумевает приоритетность выбора тех рейтингов, которые базируются на материалах государственной и ведомственной статистической отчетности, а также официальных отчетах предприятий и организаций, а не только на экспертных оценках;
- актуальность и динамический характер рейтинговых оценок, что ввиду изменчивости

социально-экономических процессов выражается в целесообразности применения регулярных рейтингов;

- уровень репутации организации составителя рейтинга.

В соответствии с указанными требованиями для оценки МО «Город Киров» были выбраны сформированные за исследуемый период рейтинги российских городов (табл. 2).

Исходя из содержащихся в табл. 2 данных, город потерял позиции во всех рейтингах, кроме одного экологического: в большинстве из них г. Киров находится во второй половине списка, поэтому его положение в целом можно определить как «среднее» или «ниже среднего». Следует также отметить, что наиболее низкие позиции у МО «Город Киров» наблюдаются в рейтингах, характеризующих качество организации управления СЭР, что дополнительно актуализирует необходимость совершенство-

Таблица 2 / Table 2

Позиция муниципального образования «Город Киров» в российских рейтингах за период 2010–2019 гг. / Position of the municipality “Kirov City” in the Russian ratings for the period 2010–2019

Наименование рейтинга / Name of the rating	Год формирования рейтинга / Year of rating formation	Место МО «Город Киров» / Place of the municipality “Kirov City”	Всего городов в рейтинге / Total number of cities in the rating
Интегральный рейтинг 100 крупнейших городов России	2010	36	100
	2019	43	
Рейтинг устойчивого развития городов России	2013	46	173
	2019	99	185
Рейтинг городов России по уровню зарплат	2018	68	100
	2019	70	
Экологический рейтинг российских городов	2013	24	87
	2017	14	103
Рейтинг городов по качеству жизни	2018	24	78
	2019	70	
Национальный рейтинг мэров городов	2014	67	78
	2019	79	88

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

вания управленческого инструментария, в том числе мониторинга.

При проведении анализа конкурентоспособности муниципалитета целесообразно сравнивать его с сопоставимыми, что позволит выявить его сильные и слабые стороны, оценить темпы развития и способность создавать наиболее привлекательные для населения и бизнеса социально-экономические условия относительно схожих органов управления. При этом в качестве критерия «сопоставимости» следует применять численность населения, которая является основой традиционной иерархической классификации МО [18].

Рассматривать СЭР МО следует также в динамике за период, аналогичный используемому в первом разделе методического подхода (заключающемся в оценке количественных и качественных показателей СЭР), по основным направлениям, которые характеризуют ключевые факторы качества жизни в муниципалитете:

1. Демографические процессы (коэффициент естественного прироста).

2. Миграционная привлекательность (коэффициент миграционного прироста).

3. Жилищные условия населения (обеспеченность жильем на душу населения).

4. Оплата труда (среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций).

5. Инвестиционная привлекательность (объем инвестиций в основной капитал на душу населения).

6. Бизнес-среда (отгружено товаров собственного производства и выполнено работ собственными силами на душу населения; объем розничной торговли на душу населения).

7. Бюджетные возможности (доходы бюджета на душу населения; расходы бюджета на душу населения).

При выборе показателей преимущество отдавалось среднестатистическим как в наибольшей степени отражающим изменение социально-экономических характеристик «среднестатистического» гражданина в сопоставимых МО. Кроме того, с учетом проблемы информационно-статистиче-



Таблица 3 / Table 3

Результаты итогового рейтинга конкурентоспособности городов – административных центров с численностью населения 500–700 тыс. чел. / The Results of the final competitiveness rating of cities-administrative centers with a population of 500–700 thousand people

Название города / Name of the city	Место в итоговом рейтинге / Place in the final ranking	
	2010	2019
Липецк	4	1
Оренбург	6	2
Иркутск	2	3
Владивосток	15	4
Томск	9	5
Кемерово	7	6
Ярославль	10	7
Рязань	1	8
Новокузнецк	3	9
Киров	11	10
Хабаровск	5	11
Астрахань	8	12
Ижевск	16	13
Барнаул	13	14
Пенза	17	15
Набережные Челны	12	16
Ульяновск	18	17
Тольятти	14	18
Махачкала	19	19

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

ского обеспечения МО, предложенный перечень представляется оптимальным.

Для оценивания конкурентоспособности МО «Город Киров» были выбраны российские города с численностью населения 500–700 тыс. чел., имеющие статус административного центра субъекта РФ (к этой группе относится и г. Киров). По результатам анализа, проведенного по итогам 2010 и 2019 гг., они были прорейтингованы в разрезе каждого из исследуемых показателей. Итоговый рейтинг по сумме мест представлен в табл. 3.

Позиции МО «Город Киров» среди сопоставимых городов за десять лет снизились на че-

тыре пункта по показателям среднемесячной номинальной начисленной заработной платы (16-е место по итогам 2019 г. характеризуется как крайне низкий уровень) и на три пункта по объему инвестиций в основной капитал на душу населения. Негативные тренды наблюдались также в бюджетной сфере: снижение позиций города по уровню доходов бюджета на душу населения и стагнация в расходной части (11-е место). Стагнация отмечалась и по показателю отгруженных товаров собственного производства и выполненных собственными силами работ на душу населения.

Положительные тенденции среди сопоставимых МО «Город Киров» в 2019 г. демонстрирует в части демографии (перемещение с 13 на 9 позицию) и миграционной привлекательности (перемещение на 2 позиции вверх на 2-е место среди 19 городов с населением 500–700 тыс. чел.).

Таким образом, рассматриваемое МО по итогам оценки конкурентоспособности с городами со схожими параметрами развития оказался на средних позициях, заняв 10-е место по итогам 2019 г. При этом по совокупности анализируемых показателей он за 10 лет повысил свое положение всего на один пункт, что свидетельствует об отсутствии высоких темпов социально-экономического развития.

Ориентация на активное вовлечение гражданского общества и бизнес-структур в процесс местного самоуправления, а также целевая установка управления СЭР МО на максимизацию удовлетворения потребностей населения и бизнеса предопределяет необходимость учета мнения местных стейкхолдеров при проведении мониторинга СЭР МО. Соответственно, методический подход к оценке СЭР МО должен включать раздел, содержащий оценку общественного мнения.

Классическим методом ее определения служит социологический опрос, который позволяет не только выявить мнение жителей по тем или иным проблемам СЭР территории, но и определить уровень их информированности о деятельности органов местного самоуправления в целом, что само по себе косвенно является управленческим инструментарием [19].

Существуют различные формы проведения социологических опросов, однако в условиях развития современных информационно-коммуникационных технологий все большую популярность набирают онлайн-опросы, один из которых и был реализован в МО «Город Киров» на площадке сайта администрации города.

В опросе приняли участие более 3000 респондентов, из них 63% женщин и 37% мужчин. Вопросы касались эффективности функционирования макроподсистем МО и удовлетворенности условиями проживания в городе в целом. Чуть более половины опрошенных (51%) ответили, что им нравится жить в г. Кирове, однако 37,5% отметили, что качество жизни за последние пять лет ухудшилось, а 34,6% — что не изменилось. При этом социально-экономическую ситуацию большинство

граждан (более 70%) оценило негативно. В качестве ключевой проблемы 75,7% респондентов отметили ограниченные возможности поиска подходящей работы и низкий уровень заработных плат.

Такие общественные настроения негативно сказываются на миграционной привлекательности рассматриваемого МО в долгосрочной перспективе: 34,8% опрошенных хотят уехать в другой город России, а 5,1% имеют планы по переезду за границу. При этом желающие переехать — это в основном горожане, имеющие высшее профессиональное образование, в возрасте от 30 до 39 лет (преимущественно женщины) с уровнем дохода от 30 до 60 тыс. руб. на семью, состоящие в официальном браке и не имеющие детей (или имеющие одного ребенка), т.е. это население трудоспособного возраста.

В качестве ключевых социально-экономических проблем жители называют: неудовлетворительное качество дорог (86,7%), завышенные тарифы на услуги ЖКХ (83,9%), недостатки благоустройства придомовых территорий и улиц (81,3%), неблагоприятную экологическую обстановку (71,7%), неудовлетворительную работу общественного транспорта (65,6%). Характеризуя состояние бизнес-сферы, респонденты обратили внимание на проблему коррупции в городе (29,8%). В качестве положительных сторон городской среды более 70% опрошенных отметили достаточно высокое качество работы спортивных и культурно-досуговых учреждений.

Таким образом, результаты социологического опроса населения МО «Город Киров» подтвердили итоги статистического анализа и экспертных оценок. Исключением стала экологическая составляющая, которая, согласно рейтингам, не является ключевой для города. При этом анализ общественного мнения позволил приоритизировать выделенные проблемы и изучить их более детально с учетом их восприятия горожанами.

Для обеспечения функционального назначения инструмента мониторинга СЭР МО не только в текущем, но и в стратегическом управлении представляется обоснованным в рамках итогового раздела предложенного методического подхода осуществлять сценарное прогнозирование, поскольку именно оно позволяет принимать эффективные управленческие решения для достижения наилучших результатов в различных социально-экономических условиях.

Прогноз строится на основе сформированной в первом разделе методического подхода муниципальной статистической базы посредством разработки комплексной экономико-математической модели МО с использованием корреляционно-регрессионного анализа важнейших взаимосвязей макроподсистем МО по трем сценариям [20]:

- консервативному, предполагающему сохранение текущих тенденций жизнедеятельности муниципалитета, что выражается в умеренных темпах СЭР при неблагоприятных внешних условиях (замедление темпов роста экономики страны и региона, нестабильная макроэкономическая и внешнеполитическая обстановка, пандемия коронавирусной инфекции и т.п.);

- базовому, характеризующемуся как сохранением основных условий функционирования муниципалитета, так и реализацией наиболее вероятных параметров развития экономической ситуации в регионе и стране;

- целевому, опирающемуся на имеющийся потенциал муниципалитета и реализацию благоприятных условий как на местном, так и на региональном и страновом уровнях.

Различия в сценарных прогнозах определяются параметрами, заложенными в ключевых документах стратегического планирования региона и России, а также такими факторами, как производительность труда, инвестиционная активность предприятий МО, темпы роста заработной платы и т.п. При разработке сценариев для МО «Город Киров» учитывались данные прогноза Министерства экономического развития (в соответствии с заданными сценарными параметрами), Центрального банка (с учетом влияния последствий распространения коронавирусной инфекции), прогноза Росстата в области демографии и прогноза СЭР Кировской области. В качестве параметров различия для сценариев в г. Кирове были выделены следующие, полученные на основе проведенного корреляционно-регрессионного анализа: инвестиционная активность, темпы роста заработной платы, фондоотдача, производительность труда, ввод в действие общей площади жилых домов, объем некоторых источников бюджетных доходов.

Фрагмент прогнозирования СЭР МО «Город Киров» на период до 2035 г. представлен на рис. 2. Демографические показатели в прогнозном периоде по базовому и целевому сценариям сохранят

тенденции к росту (+5,6 и +8,5% соответственно по отношению к уровню 2019 г.) за счет внутрирегионального миграционного притока. Параметры экономического развития продолжают умеренный рост: объем отгруженных товаров собственного производства и выполненных собственными силами работ (по всем видам экономической деятельности) по консервативному сценарию увеличится до 472,0 млрд руб. к 2019 г. (259,3%) преимущественно за счет изменения цены (реальный прирост 28,8%), а по целевому сценарию — до 608,8 млрд руб. (334,5%, реальный прирост 101,2%). Объем инвестиций на душу населения к 2035 г. вырастет на 14,6% по консервативному сценарию и на 25,3% по целевому (в сопоставимых ценах к уровню 2019 г.), что объясняется, с одной стороны, эффектом высокой базы, так как в 2019 г. был зафиксирован существенный рост инвестиционной активности, а с другой — последствиями неблагоприятных внешних экономических условий в первую «пятилетку» прогнозного периода. При этом темпы роста заработной платы, согласно прогнозу, даже по целевому сценарию уступают среднероссийским: рост в 2,5 раза в г. Кирове за 15 лет и в 2,6 раза за тот же период в России. Аналогичная ситуация имеет место и в сфере жилищной обеспеченности кировчан: в соответствии с целевым сценарием данный показатель к 2035 г. должен составить 32,7 кв. м/чел., в то время как в соответствии со Стратегией развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации<sup>4</sup> до 2035 года в среднем по России он составит 35 кв. м/чел.

Сформированные сценарии позволяют определить коридоры устойчивого развития для МО — интервалы (нижний, оптимальный и верхний) между сценарными линиями для каждого из социально-экономических показателей, формирующие поле деятельности для органов местного самоуправления в части принятия необходимых управленческих мер для перехода в соответствующий коридор.

<sup>4</sup> Распоряжение от 31.10.2022 № 3268-р (О Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_430333/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/?ysclid=ll434emv5998553947](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_430333/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/?ysclid=ll434emv5998553947). <http://static.government.ru/media/files/AdmXczBBUGfGNM8tz16r7RkQcsGp3LAm.pdf>

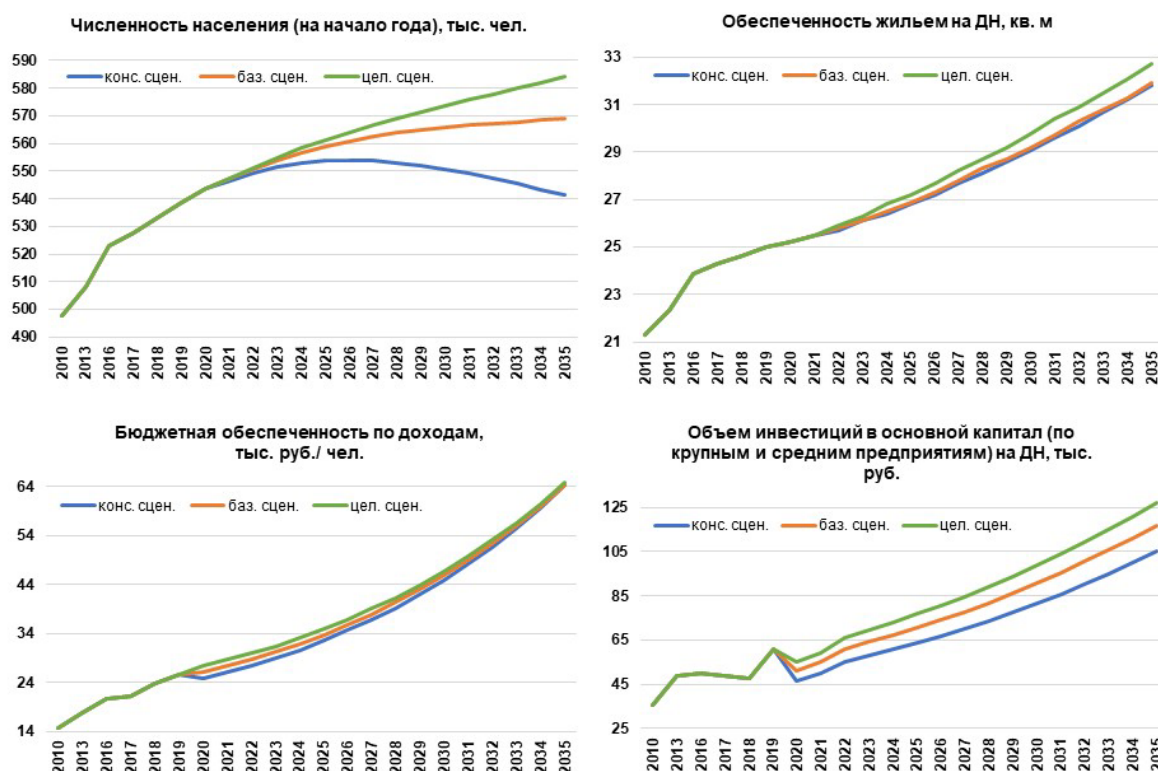


Рис. 2 / Fig. 2. Фрагмент прогноза социально-экономического развития муниципального образования «Город Киров» на период до 2035 г. / Fragment of the forecast of socio-economic development of the municipality "Kirov City" for the period up to 2035

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

## ВЫВОДЫ

Предложенный методический подход к оценке СЭР МО состоит из пяти взаимосвязанных разделов, каждый из которых предполагает наличие определенного перечня эмпирических данных, правил и источников их формирования, соответствующих алгоритмов и методов их анализа, а также требований и ограничений, совокупность которых обеспечивает методологическое единство:

1. Оценка количественных и качественных показателей, характеризующих СЭР МО в разрезе взаимосвязанных макроподсистем.

2. Оценка конкурентоспособности МО:

- экспертная, характеризующая положения МО в общероссийских рейтингах по отдельным направлениям;
- статистическая рейтинговая, определяющая место МО при сопоставлении с муниципалитетами со схожими параметрами развития.

3. Оценка общественного мнения по результатам социологического опроса жителей МО.

4. Сценарное прогнозирование СЭР МО.

Сформированный методический подход позволяет:

- комплексно анализировать СЭР МО не только по итогам достигнутых результатов управления за предыдущий долгосрочный период, но и на текущий момент, включая уровень конкурентоспособности муниципалитета и общественную оценку;
- осуществлять мониторинг СЭР МО в рамках выбранного коридора устойчивого развития в долгосрочной перспективе, что дает возможность повысить эффективность стратегического управления МО.

Кроме того, данный подход, в отличие от большинства существующих, является достаточно универсальным и может применяться для различных административно-территориальных образований (агломераций, регионов) при условии формирования соответствующей комплексной эмпирической (статистической) базы и, соответственно, представляет практический интерес



для органов региональной власти и местного самоуправления.

Результаты проведенного анализа имеют существенную ценность для экспертного сообщества, населения и бизнеса, являющихся не только

непосредственными участниками мониторинга СЭР МО при реализации данного подхода, но и местными стейкхолдерами, которые на основе полученной комплексной информации могут повысить эффективность собственной деятельности.

## БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

## ACKNOWLEDGEMENTS

The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds under the state assignment of the Financial University.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бухвальд Е. М., Рябова И. А. Государство и местное самоуправление: как обеспечить новый уровень взаимодействия. *Региональная экономика. Юг России*. 2021;9(1):4–15. DOI: 10.15688/re.volsu.2021.1.1
2. Marcuse P. From Critical Urban Theory to the Right to the City. *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*. 2009;13(2–3):185–197. DOI: 10.1080/13604810902982177
3. Божья-Воля А. А. Оценка органов местного самоуправления: статистика или мнение жителей? *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015;(1):53–69.
4. Винокур З. Е. Мировой опыт оценки эффективности государственного управления. Интеграционные возможности современной экономики. Материалы международной научно-практической конференции, Иркутск: Байкальский государственный университет; 2012:82–85.
5. Macur M., Radej B. New model of quality assessment in public administration upgrading the common assessment framework (CAF). *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*. 2017;10(1):127–151. DOI: 10.12959/issn.1855–0541.IIASS-2017-no1-art7
6. Пивоварова О. В. Анализ существующих подходов к оценке эффективности управления государственным имуществом: преимущества, недостатки, направления совершенствования. *Российское предпринимательство*. 2017;18(13):2035–2048. DOI: 10.18334/rp.18.13.38062
7. Коваленко Е. Г. Совершенствование оценки деятельности органов государственного и муниципального управления. *Проблемы и механизмы устойчивого социально-экономического развития территории*. 2012;(1).
8. Салгириев Р. Р. Устойчивое развитие муниципального образования: методологические основы и механизм реализации. Дисс. ... д-ра экон. наук. М.: РЭУ им. Г. В. Плеханова; 2018. 315 с.
9. Строев П. В., Макар С. В. Зарубежный опыт пространственного развития и ключевые акценты для России. *Региональная экономика: теория и практика*. 2022;20(1):4–27. DOI: 10.24891/re.20.1.4
10. Зотов В. Б. и др. Система муниципального управления. СПб.: Питер; 2007. 555 с.
11. Лапыгин Ю. Н., Лешин А. Е. Сбалансированная система показателей муниципалитета. Монография. Владимир: ВлГУ, ВГПУ; 2005. 123 с.
12. Гайнанов Д. А., Низамутдинов М. М., Печаткин В. В., Тажитдинов И. А., Кириллова С. А., Кантор О. Г. и др. Управление социально-экономическим развитием региона: проблемы, подходы, технологии. М.: Экономика; 2007. 264 с.
13. Лукашов В. В. Методы оценки и механизмы обеспечения результативности управления муниципальным развитием. Дисс. ... канд. экон. наук. Курск: Юго-Западный государственный университет; 2015. 154 с.
14. Хурматуллина А. Ф. Стратегическое планирование муниципальных образований с численностью населения более 1 миллиона человек. *Известия Волгоградского государственного технического университета*. 2017;(2):88–95.

15. Егоршин А. П., Филимонова С. Г., Яшин А. В. Стратегическое управление инновационным развитием коммерческой организации. *Экономика и управление*. 2007;(6):90–95.
16. Дуканова И. В. и др. Эффективность управления социально-экономическим развитием административно-территориальных образований. Монография. М.: ИНФРА-М; 2013. 316 с.
17. Пивоварова О. В. Совершенствование механизмов управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Дисс. ... канд. экон. наук. М.: Финансовый университет; 2022. 241 с.
18. Capello R., Faggian A. An Economic-Ecological Model of Urban Growth and Urban Externalities: Empirical Evidence from Italy. *Ecological Economics*. 2002;40(2):181–198. DOI: 10.1016/S0921-8009(01)00252-X
19. Кох И. А. Социологическое сопровождение реализации национальных проектов в муниципальном образовании. *Муниципалитет: экономика и управление*. 2020;(2):77–88.
20. Фаттахов Р. В., Низамутдинов М. М., Орешников В. В., Пивоварова О. В. Прогнозирование экономического развития муниципального образования. *Самоуправление*. 2020;(4):486–490.

## REFERENCES

1. Buchwald E. M., Ryabova I. F. State and local public self-government: How can one ensure a new level of interaction? *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii = Regional Economy. The South of Russia*. 2021;9(1):4–15. (In Russ.). DOI: 10.15688/re.volsu.2021.1.1
2. Marcuse P. From critical urban theory to the right to the city. *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*. 2009;13(2–3):185–197. DOI: 10.1080/13604810902982177
3. Bozhya-Volya A. A. Local governance performance: Objective indicators or citizens' satisfaction. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*. 2015;(1):53–69. (In Russ.).
4. Vinokur Z. E. The assessment of state management efficiency: international experience. In: Integration opportunities of the modern economy. Proc. Int. sci.-prac. conf. (Irkutsk, September 13–14, 2012). Irkutsk: Baikal State University; 2012:82–85. (In Russ.).
5. Macur M., Radej B. New model of quality assessment in public administration upgrading the common assessment framework (CAF). *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*. 2017;10(1):127–151. DOI: 10.12959/issn.1855-0541.IIASS-2017-no1-art7
6. Pivovarova O. V. Analysis of existing approaches to assessing the efficiency of state property management: Advantages, disadvantages, areas for improvement. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*. 2017;18(13):2035–2048. (In Russ.). DOI: 10.18334/rp.18.13.38062
7. Kovalenko E. G. Improvement of the assessment of activity of bodies of public and municipal administration. *Problemy i mekhanizmy ustoichivogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya territorii*. 2012;(1). (In Russ.).
8. Salgiriyevev R. R. Sustainable development of the municipality: Methodological foundations and implementation mechanism. Doct. econ. sci. diss. Moscow: Plekhanov Russian University of Economics; 2018. 315 p. (In Russ.).
9. Stroevev P. V., Makar S. V. International experience of spatial development and key emphases for Russia. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*. 2022;20(1):4–27. (In Russ.). DOI: 10.24891/re.20.1.4
10. Zotov V. B. et al. Municipal management system. St. Petersburg: Piter; 2007. 555 p. (In Russ.).
11. Lapygin Yu. N., Leshin A. E. Balanced system of indicators of the municipality. Vladimir: Vladimir State University, Vladimir State Pedagogical University; 2005. 123 p. (In Russ.).
12. Gainanov D. A., Nizamutdinov M. M., Pechatkin V. V., Tazhitdinov I. A., Kirillova S. A., Kantor O. G. et al. Management of socio-economic development of the region: Problems, approaches, technologies. Moscow: Ekonomika; 2007. 264 p. (In Russ.).
13. Lukashov V. V. Assessment methods and mechanisms for ensuring the effectiveness of municipal development management. Cand. econ. sci. diss. Kursk: Southwest State University; 2015. 154 p. (In Russ.).

14. Hurmatullina A. F. Strategic planning municipalities with a population of more than 1 million man. *Izvestiya Volgogradskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta = Izvestia of Volgograd State Technical University*. 2017;(2):88–95. (In Russ.).
15. Egorshin A. P., Filimonova S. G., Yashin A. V. Strategic management of innovative development of profit making organization. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2007;(6):90–95. (In Russ.).
16. Dukanova I. V. et al. Efficiency of management of socio-economic development of administrative-territorial entities. Moscow: INFRA-M; 2013. 316 p. (In Russ.).
17. Pivovarova O. V. Improving the mechanisms for managing the socio-economic development of the municipality. Cand. econ. sci. diss. Moscow: Financial University under the Government of the Russian Federation; 2022. 241 p. (In Russ.).
18. Capello R., Faggian A. An economic-ecological model of urban growth and urban externalities: Empirical evidence from Italy. *Ecological Economics*. 2002;40(2):181–198. DOI: 10.1016/s0921–8009(01)00252-x
19. Kokh I. A. Sociological support to the national projects implementation in a municipal entity. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie = Municipality: Economics and Management*. 2020;(2):77–88. (In Russ.).
20. Fattakhov R. V., Nizamutdinov M. M., Oreshnikov V. V., Pivovarova O. V. Forecasting the economic development of municipality. *Samoupravlenie*. 2020;(4):486–490. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ О АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS



**Рафаэль Валиахметович Фаттахов** — доктор экономических наук, научный руководитель института региональной экономики и межбюджетных отношений, профессор департамента общественных финансов финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия

**Rafael V. Fattakhov** — Dr. Sci. (Econ.), Scientific Supervisor, Institute of Regional Economics and Inter-budgetary Relations, Professor of the Department of Public Finance of Financial Department, Financial University, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0002-5863-7982>

Автор для корреспонденции / Corresponding author:

RFattakhov@fa.ru



**Ольга Владимировна Пивоварова** — кандидат экономических наук, заместитель директора института региональной экономики и межбюджетных отношений, доцент департамента экономической теории, Финансовый университет, Москва, Россия

**Olga V. Pivovarova** — Cand. Sci. (Econ.), Deputy Director, Institute of Regional Economy and Inter-budgetary Relations, Associate Professor, Department of Economic Theory, Financial University, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0002-1755-5972>

olga\_piv@mail.ru

*Conflicts of Interest Statement: The authors have no conflicts of interest to declare.*

*Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.*

*Статья поступила в редакцию 27.07.2023; после рецензирования 30.07.2023; принята к публикации 10.08.2023.*

*Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.*

*Article was submitted on 27.07.2023, revised on 30.07.2023, and accepted for publication on 10.08.2023.*

*The authors read and approved the final version of the manuscript*