

Особенности применения проектного подхода в управлении социально-экономическим развитием муниципальных образований*

Features of the Project Approach in the Management of Socio-economic Development of Municipalities

Р. ГАТАУЛЛИН, Э. ЧУВАШАЕВА

Гатауллин Ринат Фазлтинович, д-р экон. наук, профессор, заведующий сектором экономики и управления развитием территорий Института социально-экономических исследований Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук (УФИЦ РАН).

E-mail: Gataullin.r2011@yandex.ru

Чувашаева Эльвира Рифовна, научный сотрудник сектора экономики и управления развитием территорий Института социально-экономических исследований УФИЦ РАН. E-mail: Elvirachuv@mail.ru

В статье исследуется сущность и ключевые аспекты применения проектного подхода в управлении социально-экономическим развитием муниципальных образований, обобщен опыт использования проектного подхода в управлении территориальным развитием в регионах Приволжского федерального округа (ПФО). Стратегии социально-экономического развития территориальных образований рассмотрены как центральные звенья среди институтов управления их развитием. Сделаны выводы, что обеспечение целевого характера бюджетных затрат невозможно осуществить без реализации на каждом уровне территориального управления (регионы, субрегионы и муниципальные образования) научно обоснованных программ, которые должны соответствовать их полномочиям. Предложены меры по повышению эффективности в разработке и реализации проектов социально-экономического развития на муниципальном уровне.

Ключевые слова: проектное управление, регионы, муниципальные образования, стратегии социально-экономического развития, противоречия, эффективность.

The article examines the essence and key aspects of the application of the project approach in the management of socio-economic development of municipalities, summarizes the experience of using the project approach in the management of territorial development in the regions of the Volga Federal District. The strategies of socio-economic development of territorial entities are considered as the central links among the institutions of management of their development. It is concluded that it is impossible to ensure the targeted nature of budget expenditures without the implementation of scientifically based programs at each level of territorial administration (regions, subregions and municipalities), which must correspond to their powers. Measures are proposed to improve efficiency in the development and implementation of socio-economic development projects at the municipal level.

Key words: project management, regions, municipalities, socio-economic development strategies, contradictions, efficiency.

Основные положения

Обобщение опыта разработки стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, предложение по целеполаганию стержня в данных документах.

* Ссылка на статью: Гатауллин Р.Ф., Чувашаева Э.Р. Особенности применения проектного подхода в управлении социально-экономическим развитием муниципальных образований // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2024. № 5. С. 63–67. DOI: 10.34773/EU.2024.5.10.

Данное исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-00570-24-01 на 2024 г. и на плановый период 2025 и 2026 годов.

Введение

Переход к проектному принципу в управлении территориальными образованиями и накопленный опыт в данном направлении предполагают необходимость их научного обобщения. В то же время существующие работы, на наш взгляд, требуют своего дополнения. В частности, вопросы применения проектного подхода сегодня больше всего касаются отдельных отраслей. Так, Е.П. Хлевицкая и И.В. Бояринова рассматривают вопросы использования проектного управления в развитии внутреннего туризма [13]. В.И. Катаева и Н.В. Межибовская эти же проблемы рассматривают на примере учреждений культуры [5]. В некоторых статьях рассматриваются вопросы обеспечения эффективности реализации проектов [1]. Среди проблем, которые указываются, чаще всего отмечаются нарушение сроков реализации проектов, недостаточная их очевидность для пользы территориальному сообществу, отсутствие увязки целевых индикаторов и инструментов их достижения, низкий процент реализации включенных в региональные и муниципальные стратегии проектов [2]. Следует отметить, что системный анализ в контексте проектного подхода на уровне муниципального управления сегодня представлен недостаточно. Поэтому приоритетом нашего исследования является решение данной проблемы.

Методы

При написании работы использованы методы статистического обобщения, системного анализа и т.д.

Объектами исследования являются стратегии развития регионов ПФО, муниципальных образований Республики Башкортостан.

Цель работы – разработка предложений по повышению качества разработки и реализации проектов социально-экономического развития на муниципальном уровне.

Результаты

В сфере реализации проектов на уровне муниципальных образований ключевую роль играют стратегии их развития.

Стратегирование представляет собой процесс, заключающийся в формулировке целей и критериев для принятия решений, а также по обоснованию мер по их реализации. Этот процесс начинается с выявления существующих проблем и конкурентных преимуществ, обоснования сценариев развития, разработки предлагаемых проектов. В принятии решений важное место принадлежит прогнозированию социально-экономического развития [5].

Стратегии составляются в соответствии с федеральными законами от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [12] и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11].

Проведенный нами анализ действующих стратегий социально-экономического развития регионов ПФО выявил их нацеленность на решение следующих задач:

- 1) обеспечение эффективной пространственной организации производительных сил, а также оптимального размещения объектов инфраструктуры, создания инновационных центров;
- 2) укрепление связей между городами и сельскими районами за счет создания единой транспортной системы, иерархически построенной с учетом качества оказываемых услуг центров обслуживания;
- 3) более полный учет необходимости решения экологических проблем;
- 4) достижение конкурентоспособности поселений как места проживания населения [6].

Наш обзор регионов Приволжского федерального округа выявил, что стратегии, существующие в Татарстане [10] и Башкортостане [9], а также в Нижегородской области [8], содержат разделы, включающие проекты, нацеленные на решение проблем внутрирегионального характера.

Так, в Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан содержатся проекты по направлениям сбалансированного развития территорий, включая «Снижение дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований», «Моногорода», «Агломерация территорий», «Сельские территории» и т.д.

В качестве недостатка Стратегии Республики Башкортостан можно указать на целевые индикаторы – сокращение разрывов по объему отгруженной продукции в расчете на 1 жителя, по величине доходов местного бюджета на 1 человека, среднемесячной начисленной заработной плате, уровню зарегистрированной безработицы, естественному приросту населения, сокращению миграционного прироста или роста убыли. Некорректность использования этих показателей, на наш взгляд, вытекает из того, что величина разрывов в них зависит от показателей самых успешных и самых отстающих муниципалитетов, а не от средних значений по этим группам. Эти показатели легко могут быть «подтянуты» при улучшении показателей у аутсайдеров или ухудшении показателей у лидеров. В Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан не обоснованы оптимально допустимые отклонения в показателях, а также базовый уровень стандартов, принятых на прогнозный период по направлениям социально-экономического развития [9].

Обсуждение

Непротиворечивость между стратегиями является важнейшим условием для решения территориальных проблем.

Обзор существующих стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Республики Башкортостан показал наличие противоречий в поставленных целях и задачах развития, а также в прогнозах занятости, уровня инвестиций, заработной платы и производства, особенно в таких отраслях, как промышленность и сельское хозяйство, а также в сфере ввода жилья. Так, в 2017–2030 гг. рост заработной платы на душу населения по республике спрогнозирован в 221 %, а по отдельным муниципальным образованиям показатель колеблется от 25 % (Мелеузовский район) до 310 % (Баймакский район). По городам республики этот рост не превышает 270 % [4].

Стратегии социально-экономического развития сельских районов Республики Башкортостан в большинстве своем целью называют улучшение качества жизни населения (13 из 46 разработанных документов). По семь муниципальных районов стремятся решить следующие целевые задачи:

- повысить свою конкурентоспособность;
- создать комфортные условия для жизни;
- обеспечить динамичное развитие и устойчивые позитивные изменения [4].

В Иглинском районе акцент делается на определение ориентиров, в то время как в Янаульском районе стратегия нацелена на сосредоточение на процессе реализации целевых проектов и программ. Туймазинский район называет своей целью концентрацию ресурсов для развития. В Салаватском районе основной задачей признано преобразование территории в значимый туристический центр, тогда как Бураевский и Кигинский районы ставят перед собой цели развитие межрайонной сельскохозяйственной кооперации. Караидельский район нацелен на становление в качестве центра органического земледелия и туризма [4].

Разногласия в определении целей, указанных в стратегиях, указывают на недостатки методики их составления. Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не дает точного определения целей местного самоуправления, хотя в главе 3 этого документа перечислены вопросы местного значения [3; 11].

На наш взгляд, при подготовке проектов стратегий все же необходимо ориентироваться не на единственную цель – обеспечение высокого качества жизни населения, но и на другие цели [4].

Целями более низкого ранга можно признать повышение степени значимости решения вопросов местного значения в области предоставления муниципальных услуг, особенно в социально-культурной сфере. Это – непосредственные цели.

Значимую роль в формировании системы целей развития МО играет достигнутый уровень развития. В этом случае происходит как бы их корректировка или определение меры и возможности реализации главной цели (рисунок).



Цели в системе стратегического планирования развития муниципальных образований
(составлено авторами)

При выборе проектов и мероприятий для реализации в муниципальных образованиях основополагающим является повышение качества жизни населения, что подразумевает особое внимание к социальной сфере и экологии [3].

В качестве целевых индикаторов более низкого уровня рассматриваются такие показатели, как увеличение уровня доходов, снижение уровня бедности, рост занятости и улучшение жизненных условий. Минимальные стандарты в области экологии необходимо согласовывать с региональными органами власти, в то время как показатели, превышающие эти минимумы, должны утверждаться местными представительными органами. Достижимость этих показателей должна быть обоснована соответствующими расчетами [3].

Существует вероятность возникновения противоречий внутри множества целей. В таких случаях важно предпринимать меры для разрешения конфликтов интересов. При этом приоритет должны иметь интересы большинства, что возможно реализовать только в условиях демократического устройства общества.

Заключение

Стратегии развития регионов и муниципальных образований в их границах не должны содержать внутренних противоречий. Указанные нами несоответствия в целевых задачах и показателях стратегического развития Республики Башкортостан и ее муниципальных образований не позволяют признать эти документы действенным инструментом управления социально-экономическим развитием региона. Немаловажную роль играет то, что в

существующих стратегиях достижение индикаторов социально-экономического развития не подкрепляется планируемыми мероприятиями.

Литература

1. Абакумов О.Ю. Всероссийская научно-практическая конференция «Управление стратегическим развитием территорий» // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 3. С. 142–147.
2. Абрамкина С.Р., Владыкина Л.Б., Лукин А.И. Использование проектного метода в государственном и муниципальном управлении: от декларирования к результативности // Социум и власть. 2019. № 2 (76). С. 37–45.
3. Гатауллин Р.Ф., Чувашаева Э.Р. Повышение качества управления пространственным развитием в региональных стратегиях социально-экономического развития // Экономика и предпринимательство. 2020. № 11(124). С. 340–344. DOI: 10.34925/EIP.2020.124.11.003.
4. Гатауллин Р.Ф., Чувашаева Э.Р. Стратегии социально-экономического развития муниципальных образований как инструмент нивелирования их поляризации // Региональные проблемы преобразования экономики. 2019. № 11. С. 219–225.
5. Катаева В.И., Межибовская Н.В. Актуализация проектного управления учреждениями культуры в муниципальном образовании // Материалы Ивановских чтений. 2017. № 1/2 (11). С. 165–172.
6. Стратегическое управление потенциалом развития территориальных социально-экономических систем: методологические подходы и инструментальное обеспечение / Д.А. Гайнанов, Г.Ф. Биглова, М.М. Низамутдинов [и др.]. Уфа: Институт социально-экономических исследований УНЦ РАН, 2016. 244 с. ISBN: 978-5-9908721-3-4.
7. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под ред. А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина, Д.С. Львова. Изд-во: Экономика, 2005. 603 с.
8. Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года [Электронный ресурс]. URL: <https://strategy.nobl.ru/assets/content/main/proyekt-strategii-nizhegorodskoy-oblasti-2035.pdf>
9. Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://economy.bashkortostan.ru/documents/other/398160/>
10. Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://mert.tatarstan.ru/strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya.htm>
11. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/186367/>
12. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (посл. редакция) [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
13. Хлевицкая Е.П., Бояринова И.В. Проектное управление развитием внутреннего туризма в муниципальном образовании // Современные тенденции развития науки и технологий. 2017. № 1-7. С. 144–147.