9. *Kayl I.I., Epinina V.S., Bakhracheva Y.S., Velikanov V.V., Korobova S.I.* Effectiveness and Efficiency of Public Management of Socio-economic Processes at the City Level // Overcoming Uncertainty of Institutional Environment as a Tool of Global Crisis Management. 2017. – P. 185-190.

Kayl Yakov Yakovlevich, Doctor of Economic Sciences, Professor of department «Personnel management and economics in education»; Volgograd State social and pedagogical University (27, V. I. Lenin Ave., Volgograd, 400066, Russian Federation). E-mail: kailjakow@mail.ru
Epinina Veronika Sergeevna, Candidate of Economic Sciences, Assistant professor of department «Management»; Volgograd State University (100, University Ave., Volgograd, 400062, Russian Federation). E-mail: v.epinina@rambler.ru.
Zudina Elena Vladimirovna, Candidate of Pedagogical Sciences, Assistant professor, Head of department «Personnel management and economics in education»; Volgograd State social and pedagogical University (27, V. I. Lenin Ave., Volgograd, 400066, Russian Federation). E-mail: zudina@vspu.ru

MECHANISMS OF MANAGEMENT OF HUMAN RESOURCES IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AT THE LEVEL OF THE SUBJECT OF RUSSIAN FEDERATION

Abstract

The main purpose of the article is to describe the mechanisms of human resources management functioning in the public administration system at the level of the subject of the Russian Federation. Particular attention is focused on the management of human resources as the main content of the state personnel policy. The authors come to the conclusion that the main task for the Russian public administration system is to create conditions for the effective use of all available resources, primarily human resources, and therefore a list of recommendations aimed at developing the country's human potential is proposed.
Keywords: *mechanism, human resources, public administration, subject of the Russian Federation.*

УДК 336.14

ФОРМИРОВАНИЕ ПРОГНОЗА РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Лапыгин Юрий Николаевич доктор экономических наук, профессор, Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (600017, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59а). E-mail: Lapygin.Y@gmail.com

Тулинова Дарья Владимировна аспирант кафедры менеджмента, Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (600017, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59а). E-mail: daria.viatka@gmail.com

Аннотация

Прогнозы развития муниципальных образований часто не учитывают стратегически значимых целей, приоритетов и ожидаемых результатов реализации стратегии, а варианты прогнозов не отражают сценарных условий. В работе рассмотрены основные элементы прогноза социально-экономического развития муниципального образования с позиций документов стратегического планирования, определенных действующим законодательством, а также разработана схема построения прогноза.

Ключевые слова: *прогноз, социально-экономическое развитие, стратегия, муниципальное образование, процедуры построения.*

Исследователями вопросов стратегического планирования на региональном уровне отмечается потребность в методологии построения систем прогнозирования [1, с. 968], учитывая требование об обязательном принятии органами власти на местах прогноза социально-экономического развития территории ([3, с. 32], [8, с. 91]) со сроком реализации от 3 до 6 лет [5, с. 21].

В широком смысле под прогнозом принято понимать описание наиболее вероятного в определенных условиях варианта будущего или обоснованного суждения о возможных состояниях объекта в будущем, об альтернативных путях и сроках их осуществления [4, с.14]. В отношении прогноза социально-экономического развития (далее – СЭР) муниципального образования можно сказать, что он представляет собой документ, содержащий направления и результаты развития муниципального образования (далее – МО) на прогнозируемый период[1]. Прогнозируемый период в соответствие с Гражданским Кодексом[2] составляет не менее 3 лет.

До утверждения Федерального закона о стратегическом планировании[3], как пишут исследователи, выделялись 5 стадий [2, с. 60], в которых не предусматривалось формирование стратегии развития муниципальных образований, а после принятия указанного закона предлагается в процессе разработки прогноза выделять этап стратегического планирования в сочетании со стратегически целеполаганием [5, с. 25]. Иные авторы пишут, по сути, о том, что стратегия разрабатывается после построения прогноза ([7, с. 221], [9, с. 40]), на основании прогноза.

Однако, являясь одним из документом стратегического планирования[4], прогноз СЭР отражает разработанные в стратегии развития муниципального образования цели и целевые показатели, а также приоритеты, направления территориального развития и ожидаемые результаты.

Условиями развития в прогнозе СЭР выступают показатели демографического, экономического, научно-технического, а также ресурсов и иного содержания, отражающие возможные варианты развития муниципального образования. К характеристикам условий развития следует отнести и оценку факторов и ограничений, а также оценку эффекта от реализации стратегической программы развития муниципального образования.

Факторы, влияющие на содержание вариантов прогнозов, представляют собой и результаты SWOT-анализа; и факторы, определяющие направления развития; и ориентиры развития (например, рост качества жизни населения); и цели развития (как среднесрочные, так и долгосрочные).

В качестве источников информации в этом процессе выступают данные официальной статистики; информация об основных производственных и экономических показателях, представляемая организациями, расположенными на территории муниципального образования; собственная информация муниципальных образований, которой располагают соответствующие учреждения и подразделения органов местного самоуправления (например, показатели, характеризующие объекты социальной сферы, местный бюджет и т.п.)[5].

В состав долгосрочного прогноза, как правило, входит[6]:

---

[1] Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. - URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/ (дата обращения: 11.11.2017).

[2] Бюджетный кодекс. Статья 173. Прогноз социально-экономического развития - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/2e1647a703fcd0d5e9075cf05f0517c3390e933a/ (дата обращения: 11.11.2017).

[3] О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [Электронный ресурс] // Российская газета. 2014. 3 июля. URL: http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html (дата обращения: 15.03.2015).

[4] О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [Электронный ресурс] // Российская газета. 2014. 3 июля. URL: http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html (дата обращения: 15.03.2015).

[5] Методические рекомендации для разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования, предложенные органом государственной статистики по Свердловской области - URL: economy.midural.ru/sites/default/files/files/metodika_dlya_mo_2014.doc (дата обращения: 11.11.2017).

[6] См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. N 1218 "О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период" - URL: http://base.garant.ru/71245076/ (дата обращения: 11.11.2017).

- оценка достигнутого уровня СЭР;
- характеристика условий СЭР в долгосрочном периоде, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов;
- оценка факторов и ограничений развития МО, а также период прогноза;
- показатели основных вариантов прогноза развития МО на долгосрочный период и других вариантов, учитывающих изменение внешних и внутренних условий развития;
- направления и основные показатели СЭР, балансы по основным видам экономической деятельности и секторам экономики с учетом реализации мероприятий, содержащихся в муниципальных программах;
- основные показатели развития на долгосрочный период;
- структура и источники финансирования инвестиций в основной капитал и др.

При определении правил разработки прогноза СЭР следует руководствоваться Постановлением Правительства Российской Федерации[1], которое устанавливает два этапа разработки долгосрочных прогнозов:

- сценарные условия и основные параметры сценариев (на первом этапе);
- сам долгосрочный прогноз (на втором этапе).

На первом этапе подразделения МО разрабатывают сценарные условия и основные параметры прогноза на среднесрочный период (на три года) методом экстраполяции, с учетом результатов построения стратегии развития МО. Экстраполяция, как метод описания перспективы, исходя из практики за предшествующий период и предположения, что тенденции и темпы экономического развития в будущем не претерпят значительных изменений, на трехлетнем интервале времени оправданы в силу незначительной погрешности. Полученная информация обобщается и одобряется группой стратегического планирования.

После одобрения прогноза на среднесрочный период подразделения МО разрабатывают сценарные условия и основные параметры прогноза уже на долгосрочный период (на 6 лет) методом экстраполяции и экспертных оценок [6]. Метод экспертных оценок в данном случае в сочетании с методом экстраполяции позволяет проявить как объективные тенденции развития, так и мнения экспертов. Использовать можно также корреляционный и балансовый методы. Полученная информация так же обобщается и одобряется группой стратегического планирования.

Сценарные условия в этом процессе отражают специфику функционирования МО и содержат наиболее вероятные внешние и внутренние условия, а также характеристики СЭР и включают такие прогнозные показатели как: цены, темпы роста, капитальные вложения, численность населения, миграционный прирост, коэффициенты рождаемости и смертности и др.

Важными элементами разработки выступают основные параметры долгосрочного прогноза, которые содержат соответствующие сценарным условиям прогнозируемые количественные характеристики, к которым следует отнести: динамику промышленного производства и производства продукции сельского хозяйства; динамику цен (тарифов) на товары (услуги); динамику изменения размера платы граждан за коммунальные услуги; инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования; динамику производительности труда; оборот розничной торговли; объем платных услуг населению; численность рабочей силы; численность занятых в экономике; общую численность безработных граждан; уровень безработицы; фонд заработной

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. N 1218 "О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период" - URL: http://base.garant.ru/71245076/ (дата обращения: 11.11.2017).

платы работников организаций; реальные располагаемые денежные доходы населения; среднесписочную численность работников организаций; основные показатели платежного баланса и др.

Кроме отмеченных показателей, необходимо выделить показатели стратегического толка, которые специфичны для каждого МО и которые официальная статистика не учитывает в своих наблюдениях.

На втором этапе уточняется долгосрочный прогноз на базе сценарных условий и основных параметров долгосрочного прогноза.

Варианты прогноза зависят от изменений внешней и внутренней среды МО, стратегических ориентиров и направлений достижения целей, а также содержания самих стратегических целей.

Правила разработки вариантов долгосрочных прогнозов[1] предусматривают три варианта: базовый, консервативный[2] и целевой.

В базовом прогнозе основные тенденции и параметры развития экономики рассматриваются в условиях отсутствия перемен внешних и внутренних факторов при сохранении основных тенденций проявления эффективности использования ресурсов.

Консервативный прогноз выстраивается на основе консервативных оценок темпов экономического роста с учетом существенного ухудшения внешнеэкономических и иных условий.

Целевой же прогноз направлен на достижении целевых показателей СЭР, учитывающих в полном объеме достижение целей и задач стратегического планирования при консервативных внешнеэкономических условиях.

К разработанным прогнозам добавляется пояснительная записка[3], которая содержит: обоснование параметров прогноза; сопоставление параметров с ранее утвержденными; указание причин и факторов прогнозируемых изменений.

Так, например, структура пояснительной записки к прогнозу социально-экономического развития Раменского муниципального района Московской области на 2018-2020 гг. имеет следующее содержание[4].

1. Краткая характеристика МО.

2. Стратегические цели, индикаторы.

3. Достигнутые результаты.

4. Показатели и характеристика: промышленное производство, демография, сельское хозяйство, малое предпринимательство, инвестиции, строительство, финансы, труд и занятость, потребительский и оптовый рынок, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, культура, физическая культура, спорт, молодежная политика, транспорт, дорожное строительство, связь, муниципальное управление.

Таким образом, процесс формирования прогноза социально-экономического развития муниципального образования может быть представлен схемой, изображенной на рис. 1, из которой следует, что процесс организуют консультанты при участии экспертов. Консультанты и эксперты подключаются к работе группы стратегического планирования как на первом, так и на втором этапе формирования прогноза.

---

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. N 1218 "О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период" - URL: http://base.garant.ru/71245076/ (дата обращения: 11.11.2017).

[2] Консервативный – отстаивающий неизменность прошлого против всякой новизны прогресса.

[3] Бюджетный кодекс. Статья 173. Прогноз социально-экономического развития - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/2e1647a703fcd0d5e9075cf05f0517c3390e933a/ (дата обращения: 11.11.2017).

[4] См.: URL: http://ramenskoye.ru/?action=soceco&submenu=forecast&id=26116 (дата обращения: 11.11.2017).



Рис. 1. Схема построения прогноза развития муниципального образования[1]

Информационные потоки, необходимые для формирования прогноза, исходят как от результатов построения стратегии, так и от органов статистики и предприятий, расположенных на территории муниципального образования. Собственная информация муниципального образования, касающаяся прогнозных оценок, также вовлекается в процесс разработки прогноза.

Первый и второй этап формирования стратегии позволяют организовать процесс выбора варианта прогноза и наполнения его содержанием в виде основных параметров, обеспечивающих достижения стратегически значимых целей социально-экономического развития муниципального образования.

[1] Построено нами.

Содержание прогноза, в свою очередь, позволяет уточнить основные положения стратегии развития муниципального образования и подготовить условия для реализации стратегии при разработке таких документов стратегического планирования как «План мероприятий по реализации стратегии» и «Бюджетный прогноз».

Литература

1. *Васютина Е.С., Королькова Н.А., Алмакаева Р.Н.* Архитектура системы документов стратегического планирования: особенности становления на современном этапе развития // Экономика и предпринимательство. 2016. № 4 (ч.1). – С. 966-971.
2. *Константинович Д.А.* Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» как организационно-правовая основа национальной системы стратегического планирования // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2016. Т. 2 №1. – С. 30-38.
3. *Лапыгин Ю.Н., Крылов В.Е., Чернявский А.П.* Экономическое прогнозирование. – М.: Эксмо, 2009. – 256 с.
4. *Светуньков И.С., Светуньков С.Г.* Методы социально-экономического прогнозирования. Учебник и практикум. Модели и методы. – М.: Юрайт, 2016. – 448 с.
5. *Семенов А.В.* Разработка документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации: трансакционные издержки // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия Экономика. Социология. Менеджмент. 2017. Т. 7 №2 (23). – С. 220-227.
6. *Коложвари Э.С., Глазычев К.А., Бахарева Ю.П., Храмцова О.В.* Стратегическое планирование на муниципальном уровне: опыт города Новосибирска // Сибирская финансовая школа. 2017. № 1 (120). – С. 57–66.
7. *Мут Ю.В., Блинов Г.Н., Горяева Н.Г., Никифорова А.А.* Методологические подходы по обеспечению сбалансированности системы стратегического планирования на муниципальном уровне // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2016. № 3. – С.18–34.
8. *Ткачев С.А.* Совершенствование системы документов стратегического планирования на муниципальном уровне // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. №3. – С. 90-99.
9. *Федорищев В.А., Воронин В.В., Гайнулин Д.Г.* Структура системы документов стратегического планирования Российской Федерации // Научные труды Вольного экономического общества России. – М.: 2016. Том 197. – 474 с. С. 37-54.

Lapygin Yuri Nikolaevich, Doctor of Economics, professor, Vladimir branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (59a, Gorky Street, Vladimir, 600017, Russian Federation). E-mail: Lapygin.Y@gmail.com

Tulinova Darya Vladimirovna**,** Postgraduate Student, Department of Management, Vladimir branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (59a, Gorky Street, Vladimir, 600017, Russian Federation). E-mail: daria.viatka@gmail.com

FORMATION OF THE FORECAST OF THE DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITY

Abstract

Forecasts for the development of municipalities often do not take into account strategically important goals, priorities and expected results of the implementation of the strategy, and the variants of the forecasts do not reflect the scenario conditions. The paper considers the main elements of the forecast of the socio-economic development of the municipal formation from the perspective of strategic planning documents defined by the current legislation, and a scheme for constructing the forecast was developed.

Keywords: *forecast, social and economic development, strategy, municipal formation, construction procedures.*