

и платежеспособности стратегических предприятий и организаций» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.10.2015).

11. Постановление Правительства РФ №367 от 25 июня 2003 г. «Об утверждении Правил проведения арбитражным управляющим финансового анализа» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.10.2015).

12. Пьянова Н.В., Лытнева Н.А. Концептуальные направления развития инновационных способов оценки денежных потоков в механизме управления предприятиями малого и среднего бизнеса // Вестник ОрелГИЭТ. - 2013. - №1 (23). - С. 61-69.

13. Трофимов М.Н. Современные подходы к развитию механизма управления инвестиционной деятельностью // Роль и место информационных технологий в современной науке: сборник статей международной научно-практической конференции: в 2 частях, март 2017. – Казань. – УФА: МЦИИ «Омега Сайнс». – С. 140-143.

14. Финансы организаций (предприятий): учебное пособие для высшего профессионального образования / Л. В. Давыдова, О.А. Федорова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Орел: ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК», 2012. – 212 с.

15. Федеральный закон №127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.10.2015).

УДК 369.032:332.146

Ибрагимова Н.Б.

ОРГАНИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Ибрагимова Нилуфар Бахриддиновна**, ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет экономики и торговли»; РФ, 302028, г. Орел, ул. Октябрьская, д. 12; e-mail: nilufar_2128@mail.ru

Актуальность вопроса стратегического контроля в системе муниципального управления состоит в том, что ни одно муниципальное образование не будет успешно функционировать, если не имеет четко определенных контролируемых ориентиров и направлений. От эффективности действия инструментов контроля во многом зависит эффективность работы всей системы управления. Все это указывает на тот факт, что контроль занимает основное место в системе муниципального управления.

Ключевые слова: стратегический контроль, муниципальные образования, муниципальное управление, государственное регулирование.

Вопросы, возникающие при изучении процесса развития муниципального управления, включают в себя эволюцию различных социальных и государственных институтов. Согласно целевому аспекту, эффективность стратегического развития должна отражать меру достижения целей функционирования и развития объекта управления, а предметом стратегического планирования является выявление целей и образа действий для их достижения. В связи с чем правомерно целевую эффективность управления в сфере муниципального управления считать стратегической [5].

Ключевая проблема для любого муниципального образования заключается в проблеме обеспечения непрерывного контроля со стороны внешних и внутренних субъектов. В зависимости от складывающихся обстоятельств и условий данная проблема может решаться муниципальными образованиями по-разному, но в основе ее лежит трудоемкая и кропотливая работа по созданию и осуществлению процесса стратегического контроля [6]. Правильно

* *Научный руководитель: Захаркина Наталья Владимировна, к.э.н., доцент; e-mail: natashazaharkina@mail.ru*

организованный стратегический контроль дает возможность органам местного самоуправления реализовывать свою деятельность в интересах населения муниципального образования.

Контроль является основной составляющей управленческой деятельности, выступая в качестве элемента обратной связи, сигнализирующей субъекту управления о результатах его воздействия на объект. Контроль в муниципальном образовании представляет собой проверку соответствия качественных и количественных характеристик объектов и процессов установленным (нормативным, плановым) требованиям. Данный контроль нацелен на соблюдение государственных и муниципальных стандартов и норм и основывается на принципах законности, плановости, полноты и достоверности информации, целевого использования муниципального имущества и финансовых средств [4, с. 325].

Систему контроля в муниципальном образовании представляет внешний и внутренний контроль.

К субъектам внешнего контроля относятся такие государственные органы, как Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, суды, прокуратура, Федеральная налоговая служба и пр. Особой разновидностью внешнего контроля является надзор, который заключается в постоянном систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью различных субъектов права (в том числе и органов местного самоуправления) с целью выявления нарушений законности. При этом надзор отличается от контроля прежде всего тем, что органы надзора и поднадзорные органы не находятся в отношениях подчиненности (например, государственные инспекции, прокуратура). Кроме того, надзорные органы выявляют у поднадзорных только нарушения законности, но не целесообразности [4, с. 326]. Внешний контроль может иметь характер стратегического, если муниципальным образованиям будет отведена какая-либо роль в реализации государственных стратегий и концепций.

Внутренний контроль муниципального образования реализуется органами местного самоуправления и его населением. В рамках Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления» эти субъекты не наделены полномочиями надзора [1]. Эту деятельность осуществляют специально уполномоченные государственные органы.

Ведущую роль в системе внутреннего контроля играет представительный контроль, осуществляемый представительным органом. Представительный орган муниципального образования, в соответствии с ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления», наделен исключительными полномочиями по контролю исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления вопросов местного значения. Ему подконтрольны и подотчетны глава муниципального образования, глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, и контрольно-счетный орган муниципального образования.

Представительный орган уполномочен не только принимать, но и утверждать отчеты об исполнении стратегического плана и программ развития. Представительные органы местного самоуправления представляют собой выборные органы местного самоуправления, которые наделены правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, имеющие силу на территории муниципального образования. В состав представительного органа муниципального образования входят депутаты, которые избираются на муниципальных выборах. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [1], существует несколько способов формирования представительного органа. В частности, есть два варианта формирования представительного органа муниципального района. Во-первых, он может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов соответствующих поселений, избираемых ими из своего состава в соответствии с равной (независимо от численности населения поселений) нормой представительства. Во-вторых, он может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, причем число депутатов, избираемых от одного поселения, не мо-

жет превышать 2/5 от установленной численности представительного органа муниципального района [7, с. 369]. Он вправе ставить вопросы о формировании и реализации вышеобозначенных актов перед главой муниципального образования и главой местной администрации, которые становятся обязанными предоставить соответствующий отчет.

Немаловажным аспектом представительного контроля является контроль использования бюджетных средств и управления муниципальным имуществом, в том числе и в целях, связанных с реализацией стратегии. Учитывая, что осуществление такого контроля представляет собой весьма трудоемкую деятельность, требующую профессиональных знаний, российским законодательством предусмотрено создание отдельного контрольно-счетного органа муниципального образования. Данный орган формируется представительным органом муниципального образования, ему подотчетен и наделяется рядом контрольных полномочий, некоторые из которых по своему характеру можно отнести к стратегическим.

Помимо представительного контроля, в муниципальном образовании существует контроль со стороны местной администрации (административный контроль), в некоторой его части обладающий чертами стратегического. Глава местной администрации и руководители структурных подразделений контролируют исполнение стратегического плана всеми исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, местными предприятиями и учреждениями в части, их касающейся. Администрация также принимает непосредственное участие в разработке планов и программ развития, а также во внесении предложений по их корректировке. Контрольные полномочия и порядок осуществления контроля местной администрации, её должностных лиц, а также иных органов местного самоуправления и их должностных лиц закрепляются в уставе муниципального образования и других нормативных правовых актах.

Следующим видом контроля в муниципальном образовании является контроль со стороны населения, т.е. общественный контроль, который так же, как и административный, может приобретать черты стратегического. Его средствами, закрепленными правовым образом, являются публичные слушания, собрание граждан, конференции граждан (собрание делегатов) и обращения граждан в органы местного самоуправления.

Публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования. На публичные слушания, в частности касающиеся стратегического контроля, должны выноситься:

- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- проекты стратегического плана и программ развития муниципального образования.

21 июля 2014 г. был принят Федеральный закон Российской Федерации №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [2], которым были установлены основы правового регулирования проведения общественного контроля.

В соответствии со ст. 18 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», общественный контроль осуществляется в следующих формах: общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза. Также контроль реализуется в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (или публичные) слушания и иные формы сотрудничества.

Общественный мониторинг представляет собой реализуемое субъектом общественного контроля регулярное, постоянное или временное наблюдение за работой органов государственной власти, государственных и муниципальных организаций, органов местного самоуправления, других органов и организаций, которые осуществляют в рамках федеральных законов определенные публичные полномочия [2].

Под общественной проверкой следует понимать собрание следующих действий субъекта: общественный контроль по сбору и анализу информации и проверка обстоятельств и

фактов. Эти действия касаются общественно важной деятельности органов государственной власти, государственных и муниципальных организаций, органов местного самоуправления, других организаций и органов, которые осуществляют в рамках федеральных законов определенные публичные полномочия, а также деятельности, которая затрагивает гражданские права и свободы, законные интересы и права общественных объединений и негосударственных коммерческих организаций (далее НКО) [2].

Общественная экспертиза представляет собой основанные на применении специализированных знаний и/или опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к исполнению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценку актов (или проектов актов), решений (или проектов решений), документов и иных материалов, действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, других организаций и органов, которые осуществляют в рамках федеральных законов определенные публичные полномочия, проверку соответствия этих актов (или проектов актов), решений (или проектов решений), документации и прочей информации нормам законодательства, а также проверку соблюдения гражданских прав и свобод, законных интересов и прав общественных объединений и других НКО [2].

Определение общественного обсуждения заключается в используемом в целях общественного контроля публичном обсуждении общественно актуальных вопросов, в том числе проектов решений органов государственной власти, государственных и муниципальных организаций, органов местного самоуправления, других организаций и органов, которые осуществляют в рамках федеральных законов определенные публичные полномочия с непременным участием в данном обсуждении уполномоченных лиц вышепредставленных организаций и органов, представителей общественных объединений и граждан, интересы которых могут быть затронуты соответствующим решением [2].

В ст. 26 указано, что выявление и обнародование итогов общественного контроля реализуется посредством подготовки и направления в органы государственной власти, государственные и муниципальные организации, органы местного самоуправления, другие организации и органы, которые осуществляют определенные публичные полномочия, итоговой документации, подготовленной по результатам общественного контроля. К такой документации относят: итоговый документ общественного мониторинга, акт общественной проверки, заключение общественной экспертизы, протокол общественного обсуждения, протокол общественных (публичных) слушаний, а также в другие формы, предусмотренные федеральным законодательством.

Необходимо также рассмотреть некоторые вопросы контроля, нашедшие отражение в ФЗ «О стратегическом планировании в РФ». Согласно статьям 40-42 данного закона, целью мониторинга реализации документации стратегического планирования на муниципальном уровне является рост эффективности действия системы стратегического планирования, которое осуществляется на базе комплексного анализа главных финансовых и социально-экономических показателей, содержащихся в документации стратегического планирования, а также рост эффективности работы участников стратегического планирования по достижению в оговоренные сроки запланированных показателей социального и экономического развития муниципальных образований.

К основным задачам мониторинга реализации документации стратегического планирования на муниципальном уровне следует относить:

- 1) сбор, систематизацию и обобщение информации о социальном и экономическом развитии муниципальных образований;
- 2) оценку эффективности и результативности документации стратегического планирования, которая разрабатывается в соответствии с планированием и программированием отраслей экономики и областей муниципального управления;
- 3) оценку воздействия внешних и внутренних условий на плановый и фактический

уровни достижения целей социального и экономического развития муниципальных образований;

4) оценку соотношения плановых и фактических сроков, итогов реализации документации стратегического планирования и ресурсов, которые необходимы для ее осуществления;

5) оценку уровня социального и экономического развития муниципальных образований, ведение анализа, выяснение вероятных угроз и рисков и своевременное принятие мер по их предотвращению;

6) разработку предложений по росту эффективности действия системы стратегического планирования [3].

К документации, в которой отражаются итоги мониторинга реализации документов стратегического планирования в области социального и экономического развития муниципального образования, относят:

- ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации об итогах своей работы или работы местной администрации и других подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления;

- сводный годовой доклад о процессе реализации и об оценке эффективности осуществления муниципальных программ.

Как последовательность процедур и операций технология стратегического контроля проводится в пять этапов.

Первый этап – это сбор информации. Для эффективной системы стратегического контроля необходимо следовать определенным требованиям. В первую очередь это требования к информации, поступающей из системы контроля:

- информация должна поступать вовремя, чтобы можно было принять необходимые решения по корректировке стратегии;

- информация должна содержать правильные данные, адекватно отражающие состояние контролируемых процессов;

- на информации должно быть указано точное время ее получения и точное время, к которому она относится [4, с. 341].

Второй этап представляет собой постановку показателей. Необходимо устанавливать те показатели, по которым будет проводиться анализ осуществления стратегии. Информационный сбор и постановку контрольных показателей по возможности необходимо связать с тем, что было изначально сделано при стратегическом управлении развитием муниципального образования, т.е. с анализом внешней и внутренней сред.

Третий этап заключается в формировании системы измерения и изучения показателей стратегического контроля. На данном этапе необходимо выявить тех, кто будет проводить измерения и кому будут отправляться отчеты исполнителей. Необходимо определить, в каком подразделении (или органе) будет сконцентрирована вся главная информация, а также организовать процесс взаимодействия звеньев стратегического контроля при проведении измерений.

Сравнение и оценка итога – это четвертый этап технологии стратегического контроля. Один из основных элементов системы контроля представляет собой сравнение реального состояния параметров контроля с их достигаемым состоянием. При осуществлении этого сравнения есть вероятность столкновения с тремя следующими ситуациями:

- реальное состояние лучше достигаемого состояния;

- реальное состояние соответствует достигаемому состоянию;

- реальное состояние хуже достигаемого состояния.

В случае, когда реальное состояние параметра контроля соответствует достигаемому состоянию, как правило, допускается решение о том, что не нужно ничего менять. Если реальное состояние лучше достигаемого состояния, следует повысить желаемое значение параметра контроля, но, только соблюдая условие, которое заключается в том, что это не будет идти в разрез со стратегическими целями. В случае третьей ситуации, когда реальное состоя-

ние параметра контроля ниже его достигаемого состояния, следует выяснить причину данного отклонения и при необходимости сделать корректировку в поведении организации. Такая корректировка может касаться и средств достижения целей и самих целей.

Пятый заключительный этап заключается в проведении корректировки. Процесс проведения корректировки ведется по следующей схеме. В первую очередь следует провести пересмотр параметров контроля. Для этого необходимо выяснить, насколько избранные параметры контроля и определенное для них достигаемое состояние соответствуют поставленным стратегическим целям. В случае обнаружения противоречия следует провести корректировку параметров. Если параметры контроля не идут в разрез со стратегическими целями, начинается процесс пересмотра целей.

В заключение отметим, что реализация стратегического контроля в сфере муниципального управления имеет огромное значение. В случае неправильно организованной работы по контролю могут выявляться трудности в деятельности государственных органов и организаций. Вероятные негативные явления функционирования системы контроля могут выражаться:

- в подмене целей параметрами контроля в результате того, что служащие стремятся ориентировать свою работу на те показатели, по которым их контролируют;
- в чрезмерном контроле работы подразделений и служащих;
- в перегрузке руководителей информацией, которая поступает из системы контроля.

Таким образом, деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления должна быть прозрачна для граждан. Население должно получать информацию о данных органах и должностных лицах, их планах и результатах деятельности как минимум для того, чтобы иметь возможность скорректировать эту деятельность, а также учитывать полученные результаты при формировании органов местного самоуправления [6, с. 384]. Должностным лицам муниципального образования следует иметь точную и четкую позицию в отношении места и роли системы стратегического контроля с тем, чтобы она результативно справлялась с решением задач стратегического управления.

Список источников:

1. Федеральный закон №131-ФЗ от 06.10.2003 (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [Consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/).
2. Федеральный закон №212-ФЗ от 21.07.2014 (ред. от 03.07.2016) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/.
3. Федеральный закон №172-ФЗ от 28.06.2014 (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
4. Аргунова Л.Г. Стратегическое управление развитием муниципального образования: учебное пособие / Л.Г. Аргунова, В.И. Катаева, М.С. Козырев. – М. Берлин: Директ-Медиа, 2015. - 376 с.
5. Кругалевич М.Г. Формирование управленческих решений на муниципальном уровне управления: учебно-методическое пособие. - Оренбург: ОГУ, 2015. - 159 с.
6. Местное самоуправление и муниципальное управление: учебник / И.В. Мухачев, П.А. Алексеев, А.С. Прудников и др.; под ред. А.С. Прудникова, Д.С. Белявского. - М.: Юнити-Дана, 2015. - 399 с.
7. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие / М.С. Байнова, Н.В. Медведева, Ю.С. Рязанцева. - М.; Берлин: Директ-Медиа, 2016. - 459 с.