

УДК 332

DOI 10.52452/18115942_2024_1_24

ФАКТОРЫ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ И РИСКА ПРИ ПРОГНОЗИРОВАНИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2024 г.

М.Н. Павленков, А.В. Парамонов

Павленков Михаил Николаевич, д.э.н.; профессор кафедры социально-экономических дисциплин Дзержинского филиала Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского
pavlenkov@dzu.unn.ru

Парамонов Александр Васильевич, к.э.н.; директор Нижегородского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
paramonov-nn@mail.ru

*Статья поступила в редакцию 19.12.2023**Статья принята к публикации 16.01.2024*

Исследованы проблемы прогнозирования развития муниципального образования. Целью работы является исследование факторов неопределенности и риска, которые необходимо учитывать при разработке прогнозов развития муниципального образования. Методология исследования построена на макроэкономическом анализе государственных и региональных нормативных документов, научных публикаций, посвященных проблемам прогнозирования. В ходе исследования использован комплексный подход, сочетающий в себе такие методы научного познания, как наблюдение, сравнение, анализ и синтез, исторический метод. Выделены факторы национальной экономики, которые влияют на уровень неопределенности развития экономики муниципального образования. Определены основные виды рисков в прогнозировании и предложена их классификация. Рассмотрены цели и приоритеты перспективного развития муниципального образования. Классификация рисков повышает эффективность управления рисками и расширяет диапазон методов и инструментов прогнозирования развития муниципального образования.

Ключевые слова: муниципальное образование, стратегическое планирование, прогнозирование, факторы неопределенности и риска, принципы управления, цели развития, приоритетные направления.

Введение

В российской экономике происходят трансформационные изменения, которые связаны с неопределённостью в управлении и санкциями, поэтому повышается роль стратегического планирования развития национальной экономики, регионов страны, а также муниципальных образований. Органы власти всех уровней должны обеспечивать рост экономики, ее конкурентоспособность и повышать качество жизни населения в Российской Федерации [1–3].

Разработка прогнозов становится важнейшим направлением реализации стратегического планирования на всех уровнях национальной экономики. Для разработки стратегических планов: собираются и анализируются данные; оцениваются ресурсы; анализируются всевозможные ограничения и факторы; определяются цели и задачи; разрабатываются и реализуются прогнозные модели, на основе которых формируется программа развития [2, 4–6].

Прогнозы разрабатываются для обоснования эффективного развития регионов, учитывая конкурентоспособность и особенности территории. Прогнозы развития служат основой целеполагания развития региона и муниципальных

образований, формирования направлений, программ и мероприятий по их реализации [2, 4, 6, 7].

Прогнозирование показателей развития территорий является важным направлением деятельности менеджмента региональных и муниципальных образований.

Методологические предпосылки необходимости прогнозирования социально-экономического развития территорий:

- муниципальное образование является подсистемой региона и выполняет определенную функцию по производству продукции и (или) оказанию услуг по своей специализации;
- показатели деятельности муниципального образования влияют на социально-экономическое состояние региона;
- негативные тенденции развития региона влияют на эффективное функционирование муниципальной экономики;
- режим функционирования муниципальной экономической системы зависит от существующей системы регионального управления.

Рассмотренные положения определяют содержание и общую схему процесса разработки прогноза муниципального развития, который включает следующие этапы: аналитический, концептуальный и прогнозный.

Аналитический этап включает исследование:

- внутреннего состояния территории муниципального образования;
- важнейших структурных связей территории муниципального образования;
- экономического ядра, обеспечивающего эффективность функционирования муниципального образования.

Этап концептуального исследования заключается в разработке концепции развития территории муниципального образования с учетом достижения целей экономического и социального развития.

На этапе прогнозирования выполняется прогноз и определяются количественные значения показателей развития муниципального образования. При этом выполняется прогноз развития:

- в целом муниципального образования;
- отдельных сфер и отраслей муниципального образования;
- отдельных административно-территориальных единиц территории муниципального образования.

Основным подходом к разработке перспективного развития является сценарный, в котором описываются:

- вероятные ситуации развития муниципальной системы и ее отдельных сфер;
- взаимосвязь с региональной системой;
- прогнозные показатели с учетом различных факторов, влияющих на развитие.

В условиях развития информационных технологий прогнозирование позволяет обосновывать расчеты плановых показателей развития. Традиционные подходы к прогнозированию показателей основаны на гипотезе сохранения основных тенденций на период прогнозирования. Однако при прогнозировании требуется учитывать различные факторы неопределенности и риска и своевременно реагировать при принятии управленческих решений. В этих условиях к результатам прогнозирования предъявляются повышенные требования.

Неопределенность в управлении экономическими системами оказывает значительное влияние на эффективную их работу, поэтому исследование факторов неопределенности имеет особую актуальность. Этой проблеме посвящено множество отечественных и зарубежных публикаций [8–13]. В исследованиях отмечают неопределенность как следствие научно-технического прогресса в результате инновационной деятельности, что в современных условиях развития науки и техники становится неизбежным. В условиях рыночной экономики факторы неопределенности проявляются и по другим причинам, которые влияют на стабильную деятельность экономических систем [14–17].

Можно выделить факторы национальной экономики, которые влияют на уровень неопределенности развития экономики муниципального образования [8, 18, 19]:

1. Наличие организаций различных форм собственности;
2. Курс валют;
3. Цены на энергию и топливо;
4. Распределение доходов;
5. Коррупция и взяточничество.

Проблемы неопределенности влияют на прогнозирование экономического развития муниципального образования, поскольку прогнозные показатели не всегда совпадают с динамикой развития показателей муниципального образования. Как показывает практика, уровень неопределенности возрастает в зависимости от горизонта прогноза [17, 19–21].

Проблема заключается не только в совершенствовании методов прогнозирования, что относится к специалистам, использующим методы прогнозирования, но и в том, чтобы снизить уровень неопределенности, что относится к функциям менеджмента муниципального образования.

Теоретико-методологические подходы

На качество долгосрочного прогноза муниципального образования в первую очередь влияет общая национальная и региональная политика, ее основные перспективы. Важнейшим фактором разработки долгосрочного сценария развития муниципального образования является обоснованная система целей и приоритетов перспективного развития региона и страны в целом.

Следует отметить, что вопросам целеполагания и формирования приоритетов государственного и регионального долгосрочного развития за последние годы стали уделять большее внимание. Эти приоритеты должны отражать возможные направления действий муниципальных образований в снижении негативных воздействий на экономическое, социальное и технологическое развитие территорий, т.е. сформировать макроприоритеты и цели как на краткосрочную, так и долгосрочную перспективу.

При этом разрабатываемые целевые установки отражают развитие максимум на три года. Даже в этих условиях набор показателей в большинстве случаев слабо характеризует социальные и экономические изменения.

Естественно, прогнозирование будущего – сложный процесс, поэтому уровень неопределенности остается очень высоким. Проблема неопределенности влияет на качество прогнозирования развития регионов и муниципальных образований, поэтому снижение уровня неопре-

деленности позволит повысить устойчивость социально-экономического развития территории и уровень жизни граждан. Естественно, не удастся полностью нивелировать все факторы неопределенности развития, поскольку будут возникать факторы, которые сложно проконтролировать [11, 20, 22]. Когда сложно проконтролировать все факторы неопределенности, прогноз на перспективу становится при принятии решений лишь ориентиром. Главной задачей специалистов в этих условиях является использование методов снижения рисков при принятии решений в условиях неопределенности.

Неопределенность в развитии систем ставит перед человеком, как видим, проблему непредсказуемости в процессе ее функционирования.

К параметрам неопределенности в прогнозных задачах можно отнести:

- параметры, которые не зависят от человека и не поддаются управлению;
- параметры, которые в рамках исследуемой системы изменению не поддаются.

Управленческие решения, которые принимаются по результатам прогноза, должны учитывать роль этих параметров и возможные последствия, т.е. выбирать наиболее вероятные условия.

Неоднозначность целей развития системы является также источником неопределенности, так как цель прогнозирования должна быть конкретно сформулирована, а задача прогноза развития системы в будущем – определить область достижимых целей при учете различных параметров исследуемой системы. Кроме этого, неопределенность проявляется и в том, что до начала выполнения принятого управляющего воздействия может:

- устареть информация;
- произойти изменение параметров прогнозирования;
- произойти изменение факторов внешней среды.

Любое управленческое решение является прогнозным, поэтому эффективность управленческих решений в значительной степени обеспечивается единством прогнозирования и системы планирования.

Выполнение последовательности этапов планирования дает возможность снизить уровень неопределенности факторов внешней среды, а также факторов внутренней среды самого объекта и риски принимаемых решений [13, 22–25].

Снижение риска в прогнозировании имеет не только прикладное, но и научное значение, так как прогнозирование осуществляется в условиях неопределенности. Процесс прогнозирования

социально-экономических систем позволяет выделить следующие виды:

- риски субъективные (процесс прогнозирования объекта);
- риски объективные (процессы развития объекта).

Риски создают потенциальную опасность нанесения ущерба различному виду ресурсов муниципального образования. Кроме этого, вероятность риска может проявиться при выборе альтернатив.

Процесс прогнозирования показателей развития муниципального образования включает:

- объект управления (управляемую систему);
- субъекта управления (управляющую систему);
- воздействие управляющее на объект управления;
- управленческое решение (конечный результат);
- цель прогнозирования;
- информацию о фактическом состоянии (обратная связь).

Экономический риск характеризуется:

- неопределенностью, раскрытие которой обеспечивается совершенствованием моделирования процессов прогнозирования на основе учета объективных источников и субъективных факторов развития;
- противоречивостью, когда решения принимаются без учета знаний о закономерностях развития, что способствует замедлению социального прогресса и увеличению социально-экономических издержек;
- альтернативностью, когда для принятия решений имеется несколько альтернатив развития событий.

Основными видами рисков в прогнозировании можно выделить (рис.):

1. Нестабильность факторов внешней среды:
 - изменение законодательства и стандартов;
 - нестабильная работа объектов прогнозирования;
2. Негативные изменения:
 - несогласованность действий элементов объектов прогнозирования;
 - аварийные ситуации;
3. Ограниченность всевозможных ресурсов;
4. Недостовверную информацию;
5. Недостаток инструментария прогнозирования.

На современном этапе не разработана единая технология прогнозирования развития муниципальных образований;

6. Невыполнение требований надзорных и контролирующих органов;
7. Низкую квалификацию разработчиков;



Рис. Основные виды рисков в прогнозировании

Источник: разработан авторами

8. Природные, технологические и другие форс-мажорные обстоятельства;

9. Нарушение договорных условий.

На муниципальном уровне можно выделить следующие особенности рисков:

- необходимо учитывать степень реализации государственных и региональных программ;
- необходимо учитывать систему показателей региональной и национальной экономики;
- необходимо учитывать при прогнозировании потребности населения;
- необходимо учитывать при прогнозировании различные социальные, экономические и административные взаимосвязи;
- необходимо учитывать специфику муниципального образования при оценке возможных рисков.

Исследование опыта прогнозирования показывает, что для научного обоснования прогнозов требуется совершенствование методического обеспечения этапа подготовки прогнозов и вопросов управления рисками, которые различаются:

- по возможным источникам возникновения;
- по временному воздействию;
- по масштабу проявления.

Управленческое решение принимается с учетом воздействия каждого риска, поэтому необходимо их систематизировать:

- по характеру возникновения;
- по источникам возникновения;
- по влиянию на процесс прогнозирования;
- по возможности предупреждения его проявления;
- по виду и структуре неопределенности.

Источники рисков могут характеризоваться как субъективными условиями возникновения, так и объективными. Субъективные являются следствием внутренних процессов и возникают в системе управления вследствие:

- слабого контроля показателей;
- отсутствия внутренних регламентов управления;
- низкой компетентности исполнителей;
- низкой мотивации разработчиков.

Объективные риски являются следствием внешних факторов и возникают в системе управления вследствие:

- низкого качества внешней информации;
- низкой технологии прогнозирования;
- слабой оснащенности технической и методическими материалами прогнозирования.

Вопросы измерения степени возможного влияния исследуемых факторов на величину уровня риска имеют в управлении важное методологическое значение, так как без знания величины риска сложно принять обоснованные выводы о результатах прогнозирования.

Оценке риска предшествует этап анализа факторов, далее выполняется ранжирование факторов для последующего выявления влияния на показатели прогноза.

Для проведения классификации факторов можно выделить внешние и внутренние признаки.

Внешние являются факторами риска внешней среды, на которые муниципальное образование влиять не может. Внутренние являются факторами риска самой системы управления.

Риски, влияющие на эффективность управления, подразделяются на прогрессивные, направленные на совершенствование технологии управления, и регрессивные, тормозящие внедрение новых технологий прогнозирования.

Риски, зависящие от времени влияния, рассматриваются как временные или постоянные. Выделяют и риски процесса прогнозирования, которые требуется учитывать на любом этапе

процесса прогнозирования. К таким рискам чаще относят полноту и достоверность информации.

Любые риски, возникающие в прогнозировании, необходимо ранжировать по их важности:

– первостепенные риски: могут привести к значительным потерям;

– второстепенные риски: необходимость их нивелирования возникает в процессе наблюдения за ними;

– незначительные риски: не оказывают прямого влияния на результаты.

Классификация рисков повышает эффективность управления рисками, расширяет диапазон методов и механизмов прогнозирования и позволяет выявлять по конкретному риску индивидуальный инструментарий управления им.

Заключение

В сфере государственного прогнозирования наметились позитивные тенденции как в расширении масштабов, так и в совершенствовании методологии прогнозирования, однако практика выполнения работ по прогнозированию, особенно на региональном и муниципальном уровне, еще далека от широкого внедрения методов прогнозирования.

Разработка прогнозов становится важнейшим направлением реализации стратегического планирования на всех уровнях национальной экономики. Для разработки стратегических планов: собираются и анализируются данные; оцениваются ресурсы; анализируются всевозможные ограничения и факторы; определяются цели и задачи; разрабатываются и реализуются прогнозные модели, на основе которых формируется программа развития.

Прогнозы разрабатываются для обоснования эффективного развития регионов, учитывая конкурентоспособность и особенности территории. Прогнозы развития служат основой целеполагания развития региона и муниципальных образований, формирования направлений, программ и мероприятий по их реализации.

Традиционные подходы к прогнозированию показателей основаны на гипотезе сохранения основных тенденций на период прогнозирования. Однако при прогнозировании требуется учитывать различные факторы неопределенности и риска и своевременно реагировать при принятии управленческих решений. В этих условиях к результатам прогнозирования предъявляются повышенные требования.

Проблема заключается не только в совершенствовании методов прогнозирования, что относится к специалистам, использующим методы прогнозирования, но и в том, чтобы сни-

зить уровень неопределенности, что относится к функциям менеджмента муниципального образования.

Выделены факторы национальной экономики, которые влияют на уровень неопределенности развития экономики муниципального образования. Определены основные виды рисков в прогнозировании и предложена их классификация. Рассмотрены цели и приоритеты перспективного развития муниципального образования. Все это расширяет диапазон методов и инструментов прогнозирования развития муниципального образования.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ» // СПС «Гарант»: нормативно-правовая документация.
2. О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федеральный закон от 20.07.1995 № 15-ФЗ с изменениями от 08.09.2000 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30.
3. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СПС «Гарант».
4. Постановление Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 г. № 889 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года» (с изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант»: нормативно-правовая документация.
5. Постановление Правительства Нижегородской области от 18 октября 2021 г. № 917 «О прогнозе социально-экономического развития Нижегородской области на среднесрочный период (на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов)» // СПС «Гарант»: нормативно-правовая документация.
6. Европейская Хартия местного самоуправления («Charte européenne de l'autonomie locale» = «European Charter of Local Self-Government») // Дипломатический вестник. 1998. № 10.
7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.
8. Геец В.М. Общество, государство, экономика. Единство и противоречия. М.: Институт экономики РАН, 2012. 66 с.
9. Забоев М.В. Характеристика различных видов неопределенности и методы их учета в процессе обоснования инвестиционно-строительных проектов // Проблемы современной экономики. 2017. № 3 (27).
10. Камальян А.К. Принятие управленческих решений в условиях риска и неопределенности: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / Воронеж. гос. аграр. ун-т им. К.Д. Глинки. Воронеж, 2015.

11. Капустин В.Ф. Неопределенность: виды, интерпретации, учет при моделировании и принятии решений // Вестник СПбГУ. 2013. Вып. 2. С. 108–114.
12. Павленков М.Н., Парамонов А.В., Павленков И.М. Контроллинг стратегического планирования муниципального образования // Финансовые рынки и банки. 2023. № 10. С. 22–27.
13. Curkovic S., Scannell T.V., Wagner B.J. ISO 31000:2009 Enterprise and Supply Chain Risk Management: A Longitudinal Study // American Journal of Industrial and Business Management. 2013. Vol. 3. № 7. P. 614–630. DOI: 10.4236/ajibm.
14. Кандинская О.А. Риски компании. М.: Экономика, 2013. 296 с.
15. Качалов Р.М. Управление хозяйственным риском. М.: Наука, 2012. 192 с.
16. Смоляк С.А. Оценка эффективности инвестиционных проектов в условиях риска и неопределенности (теория ожидаемого эффекта). М.: Наука, 2012. 182 с.
17. Южаков В.Н. Государственное управление по результатам. Модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 165–174.
18. Клейнер Г. Системная экономика как платформа развития современной экономической теории // Вопросы экономики. 2013. № 6. С. 4–28.
19. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М., 2005. 304 с.
20. Клейнер Г. Устойчивость российской экономики в зеркале системной экономической теории. Ч. 1 // Вопросы экономики. 2015. № 12. С. 107–123.
21. Павленков М.Н., Парамонов А.В., Павленков И.М. Анализ показателей среднесрочного регионального прогнозирования // Инновации и инвестиции. 2023. № 10. С. 554–557.
22. Управление муниципальным экономическим развитием / Под ред. Г.Ю. Ветрова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. 258 с.
23. Качалов Р.М. Управление экономическими рисками: Теоретические основы и приложения. М.; СПб.: Нестор-История, 2012. 420 с.
24. Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль: Пер. с англ. М.: Дело, 2003. 360 с.
25. Павленков М.Н., Парамонов А.В., Павленков И.М. Анализ показателей долгосрочного регионального прогнозирования // Экономика строительства. 2023. № 10. С. 89–93.
26. Постановление Правительства РФ от 21.09.2021 № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации» // СПС «Гарант».
27. Белолипец И.И., Горбатков С.А., Романов А.Н. и др. Моделирование управленческих решений в сфере экономики в условиях неопределенности / Под ред. А.Н. Романова. М.: Инфра-М, 2015. 299 с.

UNCERTAINTY AND RISK FACTORS IN FORECASTING MUNICIPAL DEVELOPMENT

M.N. Pavlenkov,¹ A.V. Paramonov²

¹Dzerzhinsky Branch Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

²Nizhny Novgorod Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration

The article investigates the problems of forecasting the development of a municipal entity. The aim of the work is to study the factors of uncertainty and risk, which should be taken into account when developing forecasts of municipal development. The research methodology is based on the macroeconomic analysis of state and regional regulatory documents, scientific publications devoted to the problems of forecasting. In the course of the study a comprehensive approach was used, combining such methods of scientific knowledge as observation, comparison, analysis and synthesis, historical method. The factors of the national economy that affect the level of uncertainty in the development of the economy of a municipal entity have been identified. The main types of risks in forecasting are defined and their classification is proposed. The goals and priorities of prospective development of the municipal entity are considered. The classification of risks increases the efficiency of risk management and expands the range of methods and tools for forecasting the development of a municipal entity.

Keywords: municipal formation, forecasting, uncertainty and risk factors, management principles, development goals, strategic planning, priority directions.