

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
«ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»



Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Учебное пособие

Вологда
2017

УДК 332.14(470.12)
ББК 65.9(2Рос-4Вол)
У75

Публикуется по решению
Ученого совета
ФГБУН ВолНЦ РАН

У75 Ускова, Т. В. Региональная политика по развитию муниципальных образований
[Текст] : учебное пособие / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов. – Вологда : ФГБУН ВолНЦ
РАН, 2017. – 136 с.

ISBN 978-5-93299-384-2

В учебном пособии изложены основные темы, дающие представление об отдельной составляющей региональной социально-экономической политики – региональной политике по развитию муниципальных образований. Раскрыты ее сущность, содержание, направления и опыт реализации, описана система управления развитием муниципальных образований; представлены основные методические подходы к оценке региональной социально-экономической политики и развития муниципальных образований; изложены современные методы и инструменты управления развитием муниципальных образований. В конце каждой главы пособия представлены вопросы и задания для закрепления изученного материала.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по направлениям подготовки «Экономика», «Государственное и муниципальное управление», а также для аспирантов по направлению «Экономика» для самостоятельного изучения отдельных разделов учебных дисциплин и практических занятий.

УДК 332.14(470.12)
ББК 65.9(2Рос-4Вол)

Рецензенты:

Е.С. Губанова,

заведующий кафедрой финансов и кредита
Вологодского государственного университета,
доктор экономических наук, профессор

Н.П. Советова,

заведующий кафедрой менеджмента
Вологодского государственного университета,
кандидат экономических наук, доцент

ISBN 978-5-93299-384-2

© Ускова Т.В., Ворошилов Н.В., 2017

© ФГБУН ВолНЦ РАН, 2017

ВВЕДЕНИЕ

Важным фактором, определяющим социально-экономическое положение субъекта РФ и муниципальных образований, выступает наличие эффективной региональной политики, которая своевременно адаптировалась бы к изменяющимся условиям. В России, как и в большинстве федеративных государств, существует 3 уровня управления, на самый нижний из которых (муниципальный) переданы функции и полномочия по обеспечению условий жизни населения, вовлечению местных ресурсов в экономический оборот. Вместе с тем решение большинства вопросов и проблем социально-экономического развития возможно лишь при согласованном и эффективном взаимодействии разных уровней власти. Важно также, чтобы региональная политика учитывала специфику, потенциал, возможности развития различных территорий.

В связи с этим при освоении бакалаврами, магистрантами и аспирантами образовательных программ в сфере региональной экономики и управления важным является изучение вопросов, касающихся региональной политики, ориентированной на развитие муниципальных образований.

Целью данного пособия является расширение знаний обучающихся в сфере региональной экономики и управления, касающихся вопросов комплексного и устойчивого развития локальных территорий. На достижение данной цели направлены следующие *задачи*:

- изучение теоретико-методологических основ региональной политики по развитию муниципальных образований и механизма управления развитием территорий;
- изучение методических основ оценки региональной социально-экономической политики и развития муниципальных образований;

– освоение современных инструментов управления развитием муниципальных образований.

Изучение материалов данного пособия направлено на формирование следующих *общекультурных и профессиональных компетенций*:

– способности использовать основы экономических знаний в различных сферах деятельности; использовать основы правовых знаний в различных сферах деятельности; находить организационно-управленческие решения в профессиональной деятельности, оценивать результаты и последствия принятого управленческого решения и готовность нести за них ответственность с позиции социальной значимости принимаемых решений;

– владения навыками количественного и качественного анализа деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; разработки и реализации проектов в области государственного и муниципального управления; осуществления сбора, анализа и обработки данных, необходимых для решения профессиональных задач; анализа результатов расчетов и обоснования полученных выводов.

В результате изучения вопросов, рассматриваемых в данном учебном пособии, обучающиеся должны:

знать: сущность, содержание, методы, инструменты региональной политики по развитию муниципальных образований, систему и современные методы управления развитием муниципальных образований; механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления; особенности стратегического планирования на региональном и местном уровне; приемы, способы и методы решения важнейших проблем в данной сфере;

уметь: применять теоретические и профессиональные знания в области региональной экономики и управления; анализировать и систематизировать материалы из специальной литературы по вопросам региональной социально-экономической политики и развития муниципальных образований; решать проблемные ситуации и конкретные вопросы, связанные с обеспечением комплексного и устойчивого развития муниципалитетов;

владеть: навыками анализа и оценки социально-экономического развития и потенциала муниципальных образований, оценки эффективности ре-

гиональной политики, эффективности муниципального управления; современными методами и механизмами управления развитием муниципальных образований; умением оформления собственных выводов и практических предложений по результатам анализа изучаемых конкретных материалов с целью решения отдельных задач региональной политики по развитию муниципальных образований.

Данное учебное пособие может быть использовано студентами по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Экономика» и аспирантами по направлению подготовки «Экономика» в качестве дополнительного теоретического и методического материала при освоении курсов (учебных предметов) «Региональная экономика», «Региональное и муниципальное управление», «Маркетинг территорий», «Региональная экономика и управление», «Экономика и управление народным хозяйством» и др. Темы данного учебного пособия соответствуют требованиям федеральных государственных образовательных стандартов.

1. Теоретические основы управления развитием муниципальных образований в условиях рынка

1.1. Местное самоуправление в системе органов власти

Система власти и управления в России, как и в большинстве стран мира, имеет несколько уровней: федеральный, региональный и местный. За каждым из них закреплены свои функции и полномочия.

Местное самоуправление – одна из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации. Правовые и организационные основы функционирования института местного самоуправления закреплены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ). Являясь публичной властью, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает гражданам защиту интересов, которые обусловлены совместным проживанием на определенной территории и неизбежным взаимодействием.

Главные принципы современной системы местного самоуправления следующие:

- местное самоуправление – власть, деятельность которой регулируется законом;
- обязательным для местного самоуправления является наличие выборных органов;
- местное самоуправление обладает собственной компетенцией, в пределах которой эта власть самостоятельна;
- для осуществления своих полномочий местное самоуправление должно быть обеспечено собственными ресурсами.

К организационным формам осуществления местного самоуправления относятся:

- формы непосредственной демократии (голосование по отзыву депутата, публичные слушания, конференция по вопросам местного значения, опрос граждан и т.п.);
- выборные и иные органы местного самоуправления;
- территориальное общественное самоуправление (ТОС);
- добровольные ассоциации (объединения) муниципальных образований.

Местное самоуправление осуществляется не только в формах непосредственной демократии, но и с помощью органов управления, которым население делегирует решение вопросов местного значения на территории данного муниципалитета.

Органы местного самоуправления – это выборные и другие органы, выступающие в интересах проживающего на территории муниципального образования населения и наделенные соответствующими полномочиями по решению вопросов местного значения.

К органам местного самоуправления относятся:

- 1) представительный орган муниципального образования;
- 2) глава муниципального образования;
- 3) местная администрация;
- 4) контрольный орган муниципального образования;
- 5) иные органы местного самоуправления (избирательная комиссия муниципального образования и др.).

Наличие в системе органов местного самоуправления первых трех элементов согласно 131-ФЗ является обязательным.

Представительный орган местного самоуправления – это избранный непосредственно населением муниципального образования орган, представляющий его интересы и обладающий правом от имени населения принимать решения, действующие на всей территории муниципального образования. Если численность жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, то представительный орган не формируется, а его функции осуществляются сходом граждан.

Высшим должностным лицом муниципального образования является глава муниципального образования.

Местная администрация – исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, возглавляемый главой местной администрации на принципах единоначалия. В состав местной администрации входят руководящее звено (глава местной администрации и его заместители), аппарат (отделы и лица, оказывающие содействие руководителям), функционально-отраслевые (департаменты, управления, комитеты, отделы) и территориальные звенья.

В муниципальных образованиях может создаваться также контрольный орган (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия). Главной его целью является контроль за порядком подготовки, рассмотрения проекта местного бюджета, исполнения и утверждения отчета о его исполнении, контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

В целях организации подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления может создаваться избирательная комиссия муниципального образования [62].

Таким образом, институт местного самоуправления функционирует самостоятельно, без непосредственной подчиненности местным органам власти государственным органам власти. Это обеспечивает возможность участия всего населения муниципального образования в процессе выработки и принятия решений по наиболее важным вопросам местного значения, а также выборность органов местного самоуправления на демократической основе, их регулярную сменяемость и отчетность перед населением и ответственность в рамках своей компетенции; гарантии социальной защиты населения [54].

Пространством для реализации местного самоуправления выступает территория муниципальных образований. В соответствии с указанным федеральным законом местное самоуправление может осуществляться на территории семи видов муниципальных образований:

- 1) сельское поселение;
- 2) городское поселение;

- 3) муниципальный район;
- 4) городской округ;
- 5) внутригородская территория городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь);
- 6) городской округ с внутригородским делением;
- 7) внутригородской район.

Соответствующим статусом территорию наделяет закон субъекта Российской Федерации, в состав которого входит данное муниципальное образование. При определении границ и статуса муниципального образования, как правило, учитываются следующие основные факторы:

- численность проживающего на данной территории населения;
- плотность населения;
- пешая и транспортная доступность административного центра муниципального образования (туда и обратно в рамках рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав);
- наличие инфраструктуры территории.

Одна из главных целей местного самоуправления – комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований. Понятие «развитие муниципального образования» трактуется по-разному. Очень часто под развитием понимается рост численности населения, увеличение территории под застройкой, расширение границ муниципального образования, изменение характера его планировки и застройки, его архитектуры, инфраструктуры. Развитие подразумевает наличие определенной цели, «мысленно предвосхищаемого результата деятельности» [6]. Основную цель развития муниципального образования большинство исследователей определяют исходя из проводимой органами местного самоуправления социально-экономической политики.

Развитие муниципальных образований определяется как объективными факторами (макроэкономическими условиями, положением муниципального образования в общественном разделении труда, отраслевой структурой, географическим положением, природными ресурсами), так и субъективными, и в первую очередь – выбранной системой управления. При этом сущность управления состоит в разработке и осуществлении определен-

ных воздействий со стороны субъекта управления на объект управления для достижения определенных целей. Из теории менеджмента: управление посредством реализации функций, которые требуют высокой степени обоснованности, ясности и четкости [124]. В научной литературе приводится перечень функций, однако большинство ученых полагают, что реализация таких функций, как планирование, организация, координация (регулирование), контроль и мотивация, позволит обеспечить развитие объекта управления в соответствии с намеченными целями. Следовательно, управление предполагает наличие объекта и субъекта управления, а также набора методов, способов, инструментов, посредством которых осуществляется процесс управления.

В качестве субъектов управления выступают органы местного самоуправления, которым население делегирует полномочия по управлению территорией.

Хозяйствующие субъекты, действующие на территории муниципального образования, участвуют в управлении муниципальным развитием опосредованно (без непосредственного влияния). Их деятельность является основой муниципального развития и формирования бюджетных средств для решения органами власти всех вопросов местного значения. В партнерстве с органами власти они могут осуществлять непосредственное влияние на решение отдельных проблем местного значения, участвуя в реализации проектов, обеспечивая предоставление основных товаров и услуг местному населению. Кроме того, в большинстве крупных муниципальных образований (районах и городских округах) создаются советы, ассоциации, союзы местных предпринимателей, направленные на согласование интересов, координацию усилий для решения отдельных проблем и выражение консолидированного мнения органам власти.

Объектом управления выступают социально-экономические процессы, протекающие на территории муниципального образования.

Формы, методы и инструменты воздействия субъекта управления на объект зависят от целей, возможностей, условий, полномочий соответствующих органов власти. Основными формами управления социально-экономическими процессами являются проекты, программы развития, партнер-

ство с бизнесом. В перечне методов с соответствующими инструментами можно выделить:

- экономические: бюджет, льготы, субсидии, муниципальный заказ;
- организационные: совещания, координационные советы, выставки-ярмарки и др.;
- административные: выдача разрешений, правовое регулирование, регламентирование, предоставление муниципальных услуг и др.;
- информационные: информационные дни, консультирование, обучение и др.

Управление социально-экономическим развитием муниципального образования ориентировано на обеспечение полного и качественного решения всех вопросов местного значения, создание условий жизнедеятельности населения, предоставление ему необходимых благ, товаров и услуг. Данное направление заключается в регулировании публичного (общественного) сектора, т.е. муниципальных предприятий и учреждений, предоставляющих услуги населению. Кроме того, важнейшей задачей органов местного самоуправления выступает создание условий для развития на территории муниципального образования различных видов бизнеса. Этому могут способствовать налоговые льготы, субсидии, гранты предприятиям, предоставление имеющихся в собственности муниципалитета объектов недвижимости для ведения бизнеса, подключение к объектам инфраструктуры, административно-разрешительные процедуры, муниципальный заказ, реализация совместных проектов с целью развития сферы производства, создания новых рабочих мест, роста поступлений доходов в местный бюджет, повышения уровня жизни населения. При этом объектом управления являются стадии воспроизводственного процесса.

Механизм «обратной связи» представляет собой систему получения объективной и всесторонней информации о состоянии объекта управления с целью корректировки проводимой социально-экономической политики. Данную информацию органы местного самоуправления получают непосредственно от населения (выборы, результаты опросов населения, собрания, конференции, публичные слушания, обращения граждан в органы власти), формируя собственную информационную базу, а также от органов статистики, контролирующих органов и других источников.

Таким образом, местное самоуправление является самостоятельным институтом. Согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Эффективно функционирующее местное самоуправление способствует повышению темпов экономического роста, конкурентоспособности территорий, а следовательно, и страны в целом. Знание специфики территорий, их ресурсов и условий, конкретных потребностей и интересов местного населения позволяет органам местного самоуправления эффективно решать многие вопросы жизнедеятельности муниципальных образований.

Вместе с тем решение ряда социально-экономических проблем местного населения возможно лишь при объединении усилий органов местного самоуправления и государственной власти в рамках региональной политики по развитию муниципальных образований.

1.2. Сущность и содержание региональной политики по развитию муниципальных образований

Эффективность местного самоуправления в значительной мере определяется политикой государства по отношению к нему, а также системой взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления [105].

Под *региональной политикой по развитию муниципальных образований* следует понимать деятельность региональных органов власти по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований в целях обеспечения комплексного и устойчивого развития региона.

Особенности российского федерализма, налогово-бюджетной системы и результаты всех реформ местного самоуправления в России (начала – середины 1990 и середины 2000-х годов) не позволяют говорить о самостоятельности и независимости муниципальных образований. Большинство из них по-прежнему остаются дотационными, а львиную долю в их бюджетах составляют субвенции из вышестоящих бюджетов на реализацию переданных

полномочий, государственные субсидии на софинансирование отдельных расходов. В этой ситуации главной *целью региональной политики* должно стать повышение эффективности использования и увеличение потенциала входящих в субъект РФ муниципальных образований, обеспечение их стабильного развития и решения всех вопросов местного значения, рост уровня жизни и комфортности проживания населения.

В числе основных *задач региональной политики* следует выделить:

- поддержку необходимых территориальных пропорций в развитии экономики региона, недопущение чрезмерной дифференциации территориальных образований по уровню экономического развития;
- опережающее развитие наиболее перспективных, но развивающихся недостаточными темпами муниципальных образований; повышение за счет этого сбалансированности пространственного регионального развития;
- поддержку в максимально возможной мере экономики депрессивных муниципальных образований, в том числе за счет использования форм прямой поддержки;
- формирование эффективных (с позиций выравнивания уровня развития экономики различных муниципальных образований) межмуниципальных связей, пространственной интеграции сильных и слабых в экономическом отношении муниципальных образований [121].

К основным *направлениям региональной политики*, касающимся муниципального развития, относятся:

1. Планирование территориального развития региона, выделение территориальных зон, формирование «опорных каркасов», управленческих округов. Определение роли и места территориальных образований в обеспечении устойчивого развития региона, преобразование территориальной структуры (объединение муниципальных образований, объединение администрации района и поселения, являющегося центром района и т.д.).

2. Организация межбюджетных отношений, выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, софинансирование с местными бюджетами отдельных расходов, финансирование переданных государственных полномочий, стимулирование органов МСУ к повышению эффективности расходов и увеличению собственной доходной базы.

3. Финансирование и софинансирование государственных программ развития социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры территориальных образований.

4. Создание и приоритетное развитие отдельных территориальных образований и зон: особых экономических зон, промышленных и индустриальных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов, специализированных институтов территориального развития по привлечению инвестиций.

5. Повышение эффективности местного самоуправления, предусматривающее разработку и реализацию специальных программ.

Региональная политика, реализуемая на разных территориальных уровнях, должна опираться на *систему принципов*, которыми обязаны руководствоваться федеральные, региональные и муниципальные органы управления. В качестве наиболее важных среди них авторы [137] выделяют следующие:

– Принцип единства действий и разделения полномочий между властными структурами. Региональная политика, проводимая на всех уровнях и подчиняющаяся общей социальной цели, должна быть согласована по времени, ресурсам, приоритетам. В то же время необходимо разделение функций и сфер деятельности региональной политики, проводимой конкретными органами управления. Отношения между властными структурами должны строиться на основе партнерства и сотрудничества.

– Принцип непротиворечивости. Региональная политика, являясь преломлением общегосударственной и региональной стратегии, не должна ей противоречить. Реализация данного принципа предполагает необходимость соблюдения главенства Конституции РФ и федеральных законов над местными указами, постановлениями, законами, политическими решениями.

– Принцип приоритетности. Разработка и реализация региональной политики должна осуществляться на основе ранжирования решаемых вопросов, выделения мероприятий, имеющих для региона приоритетное значение. При ограниченности средств и ресурсов «распыление» их по территории регионов представляется крайне неэффективным и расточительным. В этих условиях желательна концентрация инвестиций в наиболее прогрессивных сферах и центрах, которые могут стать «полюсами» (фокусами) ро-

ста. Интенсивное их развитие позволит не только быстро окупить вложения, но и оживить прилегающую территорию.

– Принцип компромиссов. Региональная политика призвана решить совокупность территориальных проблем, возникших в результате обострения противоречий между функциональными блоками в структуре регионов, центром и периферией, а также интересами территорий и органов управления и т.д. Решение большинства проблем возможно лишь путем согласования интересов на компромиссной основе.

– Принцип эффективности. Разработка и реализация региональной политики, принятие управленческих решений осуществляются лишь в том случае, если приносят социальный, экономический и экологический эффект. Эффективность становится тем критерием, которым руководствуются при выборе вариантов социально-экономического развития регионов.

Внутреннее содержание региональной политики можно раскрыть в виде двух *блоков*: функционально-реализационного и функционально-типологического (рис. 1.1).

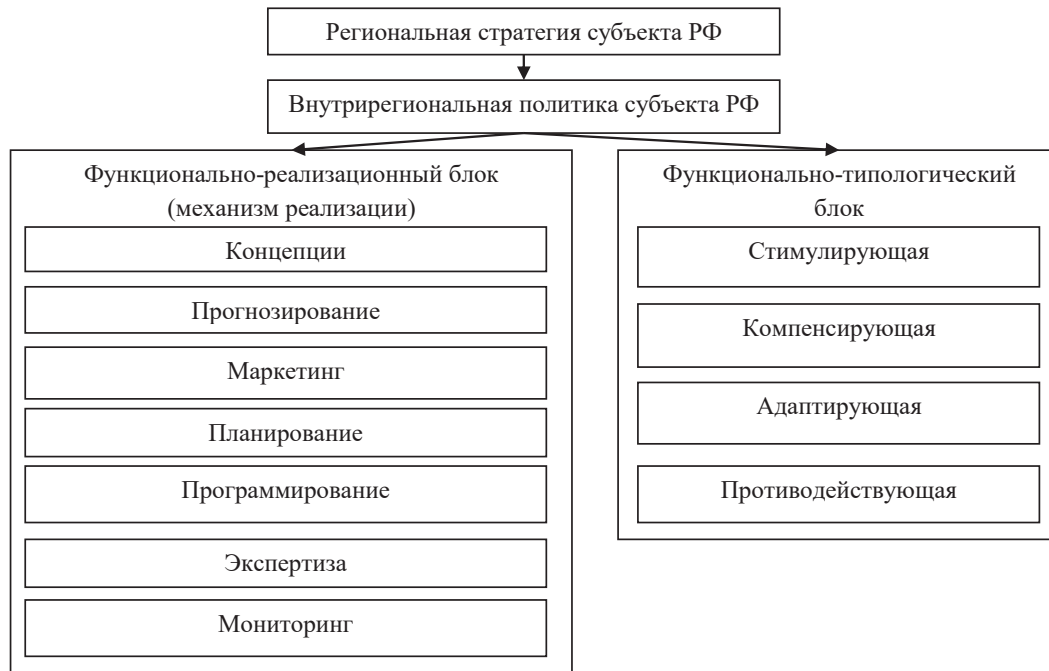


Рисунок 1.1. Структурно-функциональные блоки внутрирегиональной политики

Функционально-реализационный блок, представляющий собой механизм реализации, включает в себя прежде всего разработку концепций, стратегий развития территорий региона (муниципальных образований), определяющих территориальные приоритеты, механизмы пространственного развития (полюса, локомотивы, коридоры развития, создание управленческих округов и т.д.). В условиях неопределенности и динамичности социально-экономических процессов весьма актуальной является разработка сценариев, прогноза развития региона и муниципальных образований.

Не менее важную роль в реализации региональной политики играет маркетинг, способствующий реализации конкурентного потенциала территорий. Он включает в себя формирование имиджа и брендов муниципалитетов, их представление на выставках, ярмарках, форумах с целью привлечения инвесторов, туристов и потенциальных мигрантов.

Необходимым условием достижения комплексного и устойчивого развития территорий является согласование планов, стратегий и программ развития региона и муниципальных образований. Для реализации приоритетов, стратегий регионального развития большое значение имеют целевые программы, в том числе в экономической и социальной сфере, которые также должны включать территориальный аспект, и программы поддержки, активизации развития отдельных территорий, например моногородов. Особое внимание следует уделить экспертизе принимаемой региональной политики и концепций, стратегий, планов, программ, других нормативно-правовых актов (в том числе схем территориального планирования районов и генпланов поселений и городских округов). Экспертиза служит необходимым условием формирования единого регионального правового пространства и системы территориального планирования в регионе, обеспечивает учет интересов всех заинтересованных сторон. Мониторинг реализации региональной политики, проводимый на регулярной основе, позволяет оценить тенденции социально-экономического развития территорий, определить ключевые проблемы, решение которых требует приоритетного финансирования из регионального бюджета, скорректировать механизм взаимодействия с муниципалитетами.

Функционально-типологический блок региональной политики отражает содержание *ее основных функций*, воздействующих на территориальное развитие:

1. Стимулирующая региональная политика направлена на ускорение регионального развития путем поощрения новых видов деятельности, общественных отношений, инфраструктурной и информационной подготовки территории.

2. Компенсирующая региональная политика осуществляется с целью смягчения негативных явлений и процессов путем перераспределения доходов, предоставления дополнительных дотаций, льгот отсталым и депрессивным территориям.

3. Адаптирующая региональная политика содействует приспособлению жизнедеятельности людей к природным и хозяйственным условиям территории.

4. Противодействующая региональная политика носит негативный характер и проявляется по причине некомпетентности работников управления. Она может сдерживать объективный процесс регионального развития и одновременно стимулировать тупиковые процессы [137].

Существует *два основных подхода к развитию территорий*: политика выравнивания и политика поляризованного развития. Первый предусматривает обеспечение относительно равных условий жизни населения и хозяйствования, обеспечение одинаковых подходов ко всем территориям, второй – выделение и поддержку территорий (полюсов, центров, точек, локомотивов развития, опорных регионов, коридоров развития), имеющих существенные конкурентные преимущества, которые окажут инновационное воздействие на соседние территории (табл.1.1).

Вместе с тем региональная политика в отношении развития муниципальных образований должна включать в себя элементы обоих подходов, но с преобладанием концепции поляризованного развития. Этот вывод основывается на том, что в силу огромной территории России и различий регионов и муниципалитетов по уровню и потенциалу социально-экономического развития необходимо сконцентрировать усилия и сформировать опорные зоны, центры (полюса) роста, которые будут распространять свое позитивное влияние и на другие территории.

Таблица 1.1. Содержание политики выравнивания уровня территорий регионов и поляризованного развития

Государственная региональная политика	Политика выравнивания уровня развития территорий	Поляризованное развитие
Цель	Достижение однородности социально-экономического развития территорий, а в более поздних версиях – обеспечение равной доступности бюджетных услуг для граждан на всей территории страны	Повышение капитализации регионов в геоэкономическом масштабе*, создание «точек превосходства», обеспечивающих инновационное воздействие на остальные территории
Основные параметры	Выделение регионов на основе усредненного (сбалансированного в стране) социально-экономического потенциала** Оказание государственной помощи данным регионам. Нерыночные ориентиры политики	Создание «зон роста» – «опорных регионов», генерирующих инновационную волну (эффект просачивания). Ориентация на рыночное доминирование территорий. Требования к «полюсам роста»: географическое положение, собственные ресурсы развития, потенциальная капитализация региона
Административно-территориальное деление	Выделение географически сопряженных территорий, признание за административно-территориальными единицами одного уровня одинакового правового статуса	Укрупнение юрисдикции для выделения системы «опорных регионов» внутри страны, признание за ними другого статуса, чем у обычных административно-территориальных единиц, а также формирование бюджета развития данных регионов, системы совместных проектов, единой системы контроля и управления проектами
Базовый механизм управления	Администрирование, перераспределение бюджетных доходов	Стратегические частно-государственные партнерства, стимулирование местных инициатив, демонстрационные программы (поддержка отдельных территорий в качестве преференций за реформы и программы)
Эффективность	Эффективны в рамках текущего бюджетного планирования с точки зрения перераспределения бюджетных доходов	Эффективны для обеспечения конкурентоспособности страны при сроках реализации проектов 10–15 лет
Порядок отбора регионов для поддержки	«Последовательный» порядок, заключающийся в отборе регионов по критериям и системам выделения, разработка программы ведомствами, запуск и оценка. Например, структурные фонды ЕС: а) Европейский фонд ориентации и гарантий в области сельского хозяйства; б) Европейский социальный фонд; в) Европейский фонд регионального развития; г) Финансовый инструмент ориентации рыболовства; д) Европейский фонд содействия экономическому сближению государств-членов (Европейский фонд сплочения-конвергенции) и др.	«Синхронный» порядок, представляющий собой конкурс программ. Например, специальные фонды ЕС: а) межрегиональные программы «Интеррег»; б) специальные программы городских ареалов; в) программы инновационных действий и др.

* В геоэкономическом пространстве доминируют те регионы, на территории которых стоимость большинства активов (в первую очередь финансов и человеческого капитала) является наивысшей, а сам объем находящихся в управлении активов – наибольшим.

** Для ЕС основным индикатором выступает уровень ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по Евросоюзу.

Источник: Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://archive.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?DocID=136&PageID=148>

Государственное регулирование деятельности местного самоуправления охватывает широкий спектр воздействий (рис. 1.2).

Законодательное регулирование деятельности местного самоуправления осуществляется государством посредством формирования правовой базы, включая определение границ муниципальных образований, предметов ведения и полномочий. Экономическое регулирование деятельности местного самоуправления выполняется путем наделения его имуществом и финансовыми средствами и использования механизмов налогового и бюджетного регулирования. Органы государственной власти обязаны создавать необходимые условия для становления и развития местного самоуправления, содействовать населению в реализации права на местное самоуправление.

Государственная поддержка осуществляется посредством соответствующих федеральных и региональных программ. Контроль и надзор за органами местного самоуправления заключается в проверке их деятельности на соответствие федеральному и региональному законодательству, в контроле за исполнением переданных государственных полномочий и правильностью расходования средств вышестоящих бюджетов. Государственные гарантии соблюдения прав состоят в обеспечении самостоятельности местного самоуправления в рамках своего круга полномочий и формальном невмешательстве органов государственной власти в его функционирование [105].

Методы реализации региональной политики в сфере социально-экономического развития муниципальных образований требуют использования различных подходов и методик, позволяющих проводить группировку территорий по уровню социально-экономического развития и ресурсному

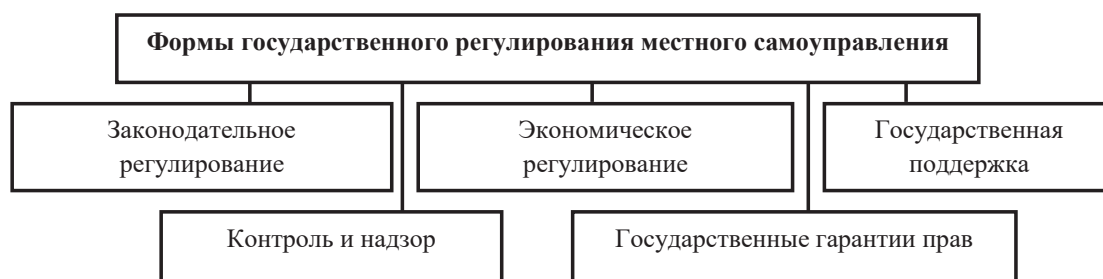


Рисунок 1.2. Формы государственного регулирования местного самоуправления

обеспечению. Соответственно для разных типов (групп) территорий должны применяться дифференцированные инструменты региональной политики (табл. 1.2).

Принципиально важным направлением региональной политики в отношении муниципальных образований является разработка различных механизмов стимулирования их развития, повышения эффективности местного самоуправления. К таким механизмам могут относиться следующие.

1. *Гранты* лучшим муниципальным образованиям для стимулирования достижения наилучших показателей развития в рамках реализации Указа

Таблица 1.2. Направления и инструменты государственной поддержки муниципальных образований

Уровень социально-экономического развития и потенциал развития муниципального образования	Направления и инструменты поддержки со стороны региональных властей
<p>1. Высокий и выше среднего уровень развития и высокий потенциал</p>	<p>Направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> – создание у муниципальной власти четких стимулов к поддержке процессов экономического роста, обеспечению его комплексности и сбалансированности; – создание возможности для обеспечения крупных инвестиций в коммунальную и социальную инфраструктуру, от чего в значительной степени могут зависеть темпы и перспективы развития; – выведение на бездотационность для обеспечения большей финансовой самостоятельности и перспектив устойчивого роста; – обеспечение доступности источников финансирования для осуществления значимых для территории инвестиционных проектов по открытию новых производств, а также реализация инфраструктурных проектов. <p>Инструменты:</p> <ul style="list-style-type: none"> – содействие переходу к бюджетированию, ориентированному на результат, и программно-целевому подходу к управлению; – создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования; – совершенствование межбюджетных отношений; – контроль за ценами монополистов; – выставки, ярмарки, использование СМИ для трансляции опыта; – создание инвестиционных фондов развития территорий и поддержки гражданских инициатив и поддержка перспективных проектов развития.
<p>2. Средний уровень развития и потенциал</p>	<p>Направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> – доступ к бюджетному финансированию для реализации проектов; – организационная поддержка в маркетинге территории, во взаимодействии с инвесторами, в других аспектах муниципального и проектного управления; <p>Инструменты:</p> <ul style="list-style-type: none"> – субсидии и бюджетные гарантии; – создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования; – страхование рисков; – выставки-ярмарки; – содействие разработке проектов реструктуризации экономики муниципалитета.

<p>3. Низкий и ниже среднего уровень развития и низкий потенциал</p>	<p>Направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечение гарантированного предоставления необходимого минимума инфраструктурных и социальных услуг для жителей территории; – сохранение шанса превращения в реструктурирующиеся (то есть возможность расширения действующих производств и открытия новых с более комплексным использованием всех имеющихся ресурсов развития муниципалитета), что предполагает обеспечение финансовой и организационной поддержки; – поддержка содержания, реконструкции и строительства дорог и транспортной доступности в целом. <p>Инструменты:</p> <ul style="list-style-type: none"> – дотации, субсидии, субвенции; – налоговые льготы; – создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования; – субсидии на подготовку кадров; – экспертиза проектов развития и бюджетов; – создание специальных структур и подразделений в системе управления; – использование поощрений и санкций за меры государственной поддержки; – оказание консалтинговых услуг; – совершенствование законодательных актов, регулирующих отдельные виды деятельности и правовое поле.
<p>Примечание. Составлено с использованием материалов монографии И.В. Стародубровской [111].</p>	

Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28.04.2008 № 607; специальные фонды для поощрения муниципалитетов (например, в Республике Бурятия) [134]; региональные гранты на развитие муниципальных образований (по результатам оценки деятельности глав по специальным показателям, например, в Пермском крае).

2. *Формирование управленческих округов* как административного механизма территориальной политики, в каждом из которых выделяются центр (ядро) и прилегающие периферийные районы. Постоянная деятельность управляющих округа позволит сформировать партнерские межмуниципальные отношения, способствующие росту конкурентоспособности муниципальных образований.

3. *Создание специальных структурных подразделений* в администрациях большинства субъектов РФ, отвечающих за развитие местного самоуправления, проведение мер территориальной политики.

4. *Определение территориальных приоритетов.* Территориальный раздел должен быть составной частью любой стратегии и программы развития региона. Совершенствованию пространственной организации будет способствовать реализация следующих направлений [95]:

- выравнивание территориальной неравномерности в уровне социального и экономического развития;
- усиление связанности территорий на основе активного использования конкурентных преимуществ, обеспечение диффузии инноваций на периферийные территории;
- формирование «поясов» и «точек» развития;
- создание сетевой структуры автомобильных дорог;
- повышение качества инженерного обеспечения населения и экономики области и т.п.

1.3. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам развития территорий

Региональная политика в отношении муниципальных образований направлена на их комплексное социально-экономическое развитие. Ее эффективность определяется степенью устойчивости развития экономики муниципальных образований, повышением уровня и качества жизни населения на всей территории региона, увеличением потенциала входящих в его состав территорий. Механизм реализации региональной социально-экономической политики включает в себя широкий спектр инструментов, использование которых в практике регионального управления зависит от особенностей и уровня социально-экономического развития территорий.

Формы, методы, механизмы реализации региональной политики в отношении муниципальных образований формируются в зависимости от модели организации территориального управления.

Государственное регулирование социально-экономического развития муниципальных образований осуществляется посредством механизма в рамках реализации региональной социально-экономической политики. В самом общем виде механизм регулирования территориального развития региона может быть раскрыт через анализ способов (методов, форм) регулирования региональных экономических отношений, с помощью этих способов органы государственной власти субъекта РФ достигают целей, обозначенных в его стратегических и программных документах (рис. 1.3).



Рисунок 1.3. Классификация механизмов субфедеральной региональной политики по различным основаниям [139]

Экономическое развитие муниципальных образований зависит от используемых региональными органами власти методов, которые могут быть прямыми и косвенными. Прямые методы подразумевают региональную поддержку развития экономики конкретных муниципальных образований, реализуемую через финансово-экономические (ресурсные) и организационно-правовые формы. Применение косвенных методов регулирования пространственного развития региона, не имеющих адресной «привязки», обусловлено, с одной стороны, регулированием развития регионообразующих отраслей и комплексов, а с другой – регламентацией деятельности отдельных сфер и инфраструктуры регионального рынка.

Использование тех или иных методов регулирования экономики зависит от специфики и типов регионально-муниципальных экономических отношений. Выделяют 3 типа регионально-муниципальных экономических отношений [137]:

1) со значительно выраженными пространственными аспектами (формирование экономических зон и территорий с особым статусом; прогнозирование и программирование социально-экономического развития муни-

ципальных образований; разработка территориальных основ инвестиционной программы и т. п.);

2) с умеренно выраженными пространственными аспектами (региональная поддержка предпринимательства; формирование системы бюджетных закупок; регулирование локальных естественных монополий и т.п.);

3) с незначительно выраженными пространственными аспектами (экономическая легитимация хозяйствующих субъектов и экономической деятельности; налоговое и ценовое регулирование на мезоуровне и т.п.).

В подавляющем большинстве случаев использование органами власти форм пространственного регулирования экономики базируется на их полномочиях по организации экономических отношений на подведомственной территории. Однако ряд *форм регулирования пространственного развития* связан с участием региональных органов власти в качестве равноправного партнера в хозяйственном обороте (рис. 1.4).



Рисунок 1.4. Основные формы регулирования пространственного развития экономики региона в зависимости от полномочий региональных органов власти [107]

Одним из ключевых условий, как показывает отечественная и зарубежная практика, является обеспечение эффективного *взаимодействия* между различными территориальными уровнями управления и субъектами хозяйственной деятельности [107].

Необходимость взаимодействия между региональными и муниципальными органами определяется с формальной стороны тем, что муниципальный уровень не входит в иерархию государственного управления. В то же время субъект федерации, будучи единым социально-экономическим образованием, должен в этих условиях решать свои внутренние проблемы. Делать это он может только на основе равноправного взаимодействия, т.е. установления отношений партнерства. Таким образом, взаимодействие муниципальных образований с региональными органами власти осуществляется на основе договоров и соглашений, создания координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов, как временных, так и постоянно действующих.

К основным *сферам взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления* относятся:

- регулирование природоохранных, лесных, водных, земельных отношений;
- развитие и организация инженерной, внутрирегиональной и межселенной инфраструктуры;
- развитие и организация отдельных видов хозяйственной деятельности, в том числе по созданию условий для развития инновационной деятельности, малого бизнеса, производства сельскохозяйственной продукции и ее переработки и других видов хозяйственной деятельности и поддержания производств, значимых для территории и занятости населения;
- социальное обслуживание населения (здравоохранение, образование, культура, спорт, обеспеченность жильем, жилищно-коммунальное хозяйство и другие виды).

В состав *механизма взаимодействия региональных органов государственной власти с органами местного самоуправления* входят:

1. Научно-методическое и проектно-планировочное обеспечение, определяющее место каждого муниципального образования в перспективной системе социально-экономического развития и территориально-планиро-

вочной организации (помощь в разработке, а также согласование документов стратегического планирования муниципалитетов). Соответствующие прогнозы (долгосрочный и среднесрочный) должны формироваться при активном участии муниципальных образований и обеспечивать интеграцию их взглядов на перспективы своего развития с точкой зрения государственных органов.

2. Правовое обеспечение:

- законодательное разграничение предметов ведения и компетенции между субъектом Федерации и органами местного самоуправления;
- процедура делегирования части полномочий субъекта федерации, передаваемых муниципальным образованиям, и муниципальных функций, временно передаваемых субъекту федерации или другим муниципальным образованиям;
- процедура установления договорных отношений по организации экономического взаимодействия между субъектом федерации и муниципальным образованием и между муниципальными образованиями;
- выделение некоторых муниципальных образований и придание им на определенный период статуса «кризисных территорий»;
- система решения социально-экономических проблем муниципальных образований на основе договоров между хозяйствующими субъектами и органами местного самоуправления;
- законодательное закрепление земельного зонирования и свода требований, регламентирующих строительную и хозяйственную деятельность на территории.

3. Обеспечение экономической основы местного самоуправления, заключающееся в закреплении в муниципальной собственности земли и объектов общегородского и общехозяйственного значения; формирование благоприятных условий для предпринимателей и инвесторов, ориентация их на потребности региона и муниципальных образований, создание системы региональных и местных заказов.

4. Финансовое обеспечение: инвентаризация финансовых ресурсов территории, контроль за их рациональным использованием, формирование фонда региональной поддержки.

5. Развитие партнерских отношений в сфере хозяйственных отношений и инвестиционной политики: частно-государственное и частно-муниципальное партнерство.

6. Содействие развитию межмуниципального сотрудничества.

7. Организационно-кадровое обеспечение: формирование кадрового состава прежде всего во вновь созданных муниципальных образованиях; организация учебы персонала; совершенствование организационных структур управления с целью повышения эффективности взаимодействия между субъектами РФ, муниципальными образованиями и хозяйствующими субъектами.

8. Оказание содействия органам местного самоуправления в сборе информации об успешной муниципальной практике в России и за рубежом.

9. Оказание содействия в поиске экспертов для консультаций по вопросам регионального развития.

10. Меры, стимулирующие развитие интереса у органов местного самоуправления к долгосрочному планированию (например, организация конкурсов на лучшее решение проблем развития) [107].

11. Обеспечение исполнительных органов власти региона информационными материалами о социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях (МО), о ходе выполнения ежегодных планов мероприятий по реализации программ комплексного социально-экономического развития МО и комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов.

12. Мониторинг социально-экономической ситуации в моногородах и хода реализации комплексных инвестиционных планов их модернизации [31].

Конкретные формы и методы взаимодействия региональных и муниципальных органов власти имеют свою специфику в различных сферах народного хозяйства.

Практические задания по главе

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое местное самоуправление? В чем его отличие от государственного управления?

2. Назовите главные принципы современной системы местного самоуправления в Российской Федерации.

3. Охарактеризуйте организационные формы осуществления местного самоуправления.

4. Охарактеризуйте систему управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.

5. Какова роль органов государственной власти в развитии территорий?

6. Что понимается под региональной политикой по развитию муниципальных образований? Какова ее цель, основные задачи, направления и принципы?

7. Охарактеризуйте основные составляющие внутрирегиональной политики по развитию муниципальных образований.

8. Назовите основные формы государственного регулирования местного самоуправления?

9. Какие существуют направления и инструменты государственной поддержки муниципальных образований в зависимости от уровня их социально-экономического развития?

10. Охарактеризуйте составляющие механизма взаимодействия органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления?

11. Проанализируйте и кратко охарактеризуйте систему региональной политики по развитию муниципальных образований на примере одного субъекта Российской Федерации?

12. Проанализируйте и кратко охарактеризуйте систему организации муниципального управления на примере какого-либо муниципального образования?

Тест

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации...

а) органы местного самоуправления входят в систему органов государственной власти;

б) местное самоуправление является самостоятельным и независимым уровнем власти;

в) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

г) органы местного самоуправления и органы государственной власти равноправны.

2. Наличие каких органов местного самоуправления является обязательным в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ?

- а) представительный орган;
- б) контрольно-счётный орган;
- в) глава муниципального образования;
- г) местная администрация;
- д) иные органы местного самоуправления.

3. В качестве объектов управления на муниципальном уровне выступают:

- а) предприятия, расположенные на территории муниципального образования;
- б) уровень социально-экономического развития муниципалитета;
- в) социально-экономические процессы, протекающие на территории муниципального образования;
- г) социально-экономический потенциал муниципального образования.

4. Сколько видов муниципальных образований существует в настоящее время (на 2017 г.) в России?

- а) 5; б) 3; в) 9; г) 7.

5. Деятельность региональных органов власти по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования и содействия развитию муниципальных образований в целях обеспечения комплексного и устойчивого развития региона – это:

- а) государственное регулирование экономики;
- б) федеративные отношения;
- в) региональная политика по развитию муниципальных образований;
- г) управление развитием муниципального образования.

6. Принцип, в соответствии с которым региональная политика призвана решить совокупность территориальных проблем, возникших в результате обострения противоречий между функциональными блоками в структуре регионов, центром и периферией, а также интересами территорий и органов управления, – это:

- а) принцип компромиссов;
- б) принцип единства действий;
- в) принцип непротиворечивости;
- г) принцип приоритетности.

7. Обеспечение гарантированного предоставления необходимого минимума инфраструктурных и социальных услуг для жителей территории муниципальных образований является первоочередным для муниципальных образований с уровнем социально-экономического развития (вставьте недостающее слово).

- а) высоким; б) средним; в) низким.

8. К какому типу регионально-муниципальных экономических отношений относится региональная поддержка предпринимательства?

- а) со значительно выраженными пространственными аспектами;
- б) с умеренно выраженными пространственными аспектами;
- в) с незначительно выраженными пространственными аспектами.

9. К основным сферам взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления не относятся:

- а) регулирование природоохранных, лесных, водных, земельных отношений;
- б) развитие и организация инженерной, внутрирегиональной и межселенной инфраструктуры;
- в) социальное обслуживание населения (здравоохранение, образование, культура, спорт, обеспеченность жильем, жилищно-коммунальное хозяйство и другие виды);
- г) национальная безопасность и правоохранительная деятельность.

2. Методические основы оценки региональной социально-экономической политики и развития муниципальных образований

2.1. Подходы к оценке эффективности региональной социально-экономической политики

Важными задачами в сфере региональной политики являются проведение научно обоснованной оценки ее эффективности и разработка направлений совершенствования. В самом общем виде под эффективностью понимается соотношение результатов деятельности и затрат на их достижение. Применительно к региональной политике под эффективностью понимается [32]:

- соответствие полученных изменений социально-экономической ситуации в регионе запланированным или прогнозным, а также степень этого соответствия (результативность, продуктивность);
- соотношение достигнутых результатов и использованных региональными органами ресурсов (финансовых, имущественных, кадровых, информационных);
- соотношение между ресурсами затраченными и минимально возможными с учетом соответствия качества государственных услуг принятым стандартам (административным регламентам);
- своевременность реакции на происходящие в экономике изменения и активность воздействия в направлении упреждения возникающих проблем;
- достижение компромисса между разноречивыми социально-экономическими задачами развития территории (действенность).

Существующие методики оценки эффективности региональной политики по развитию территории [4, 35, 37, 51, 57, 76, 115, 116, 117, 119, 128, 132, 142, 144] можно условно объединить в две группы. Первая группа методик

позволяет оценить эффективность управления развитием территории региона, а вторая – эффективность функционирования органов региональной власти, включая оценку эффективности управления в той или иной сфере: бюджетной, инвестиционной, налоговой [135], социальной, экономической, природной и т. д.

К первой группе можно отнести методику автора [84], предложившего оценивать эффективность регионального управления через оценку эффективности стратегического управления. Автор обосновывает это тем, что субъекты федерации решают задачи развития своих территорий прежде всего путем разработки и реализации стратегий и программ социально-экономического развития и что результативность их выполнения характеризует систему регионального управления в целом. В методике оценка эффективности стратегического управления проводится в три этапа: первый – расчет предварительного интегрального показателя, второй – определение корректирующих коэффициентов, третий – расчет общего интегрального показателя. Данная методика оценки эффективности системы стратегического управления социально-экономическим развитием региона позволяет учесть влияние многих факторов, оценить их характер, качество влияния. Кроме того, она дает возможность оценивать оперативно и на любом этапе состояние социально-экономического развития региона, как текущее, так и в динамике.

Авторами [33] предложен инструментарий оценки эффективности реализации социально-экономической политики региона. Опираясь на концепцию эндогенных факторов производства и применяя ее к региону, авторы считают целесообразным всю совокупность факторов, влияющих на реализацию политики, классифицировать на трансформационные и трансакционные. Показатели первой группы отражают развитие социальной, экономической и бюджетной сфер, второй – характеризуют информационно-коммуникационную, организационно-управленческую и институциональную составляющие социально-экономической политики региона (рис. 2.1).

Согласно предложенной модели первая группа показателей характеризует социальную сферу регионального развития и включает занятость и доходы населения, уровень безработицы, демографическую ситуацию, социальную напряженность и неравенство.

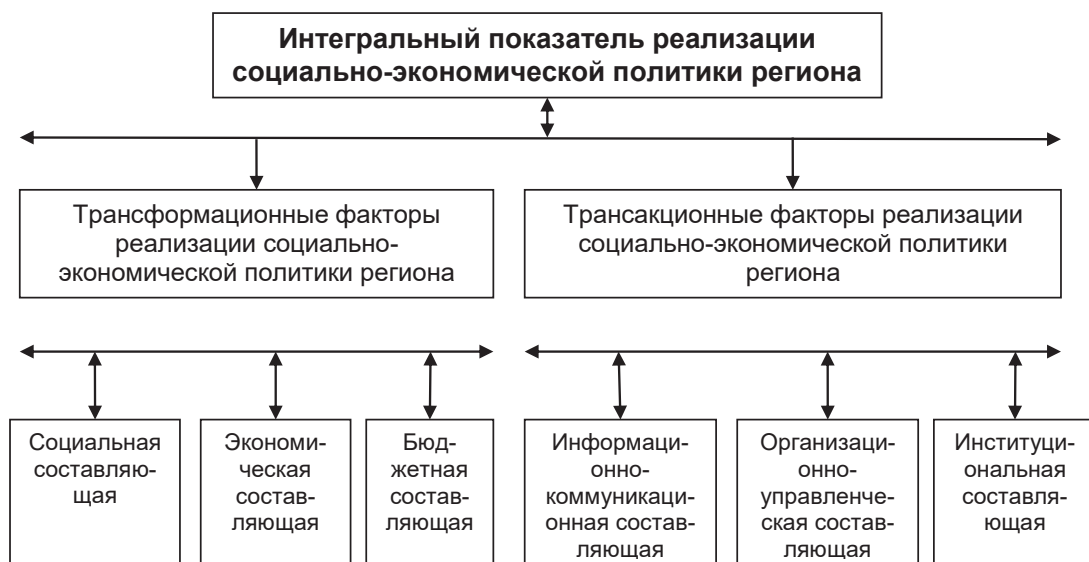


Рисунок 2.1. Структурно-логическая схема показателей оценки реализации социально-экономической политики региона [33]

Вторая группа показателей отражает развитие экономики региона, состояние основных фондов, уровень автоматизации производственных процессов и темпы их обновления, состояние инновационного потенциала и степень внедрения инновационных технологий в различные сферы социально-экономического развития, обеспечение граждан жильем, инвестиционную привлекательность региональной хозяйственной системы.

Третья группа показателей характеризует финансовую устойчивость региона и эффективность использования бюджетных средств. Обычно эти показатели измеряются через параметры, характеризующие расходную и доходную части консолидированного бюджета субъекта РФ, размер и структуру долга, доходов и расходов.

Четвертая группа показателей позволяет судить об уровне развития информационно-коммуникационных технологий, степени компьютеризации региона, уровне доступности и открытости различных источников информации, в том числе о деятельности органов власти различных уровней.

Пятая (организационно-управленческая) составляющая социально-экономической политики региона включает организационный и управленческий факторы. Организационный фактор в предложенной модели оценива-

ются показателями, характеризующими распределение числа предприятий и организаций по видам деятельности: сельское хозяйство, строительство, промышленное производство, транспорт и связь, оптовая и розничная торговля, государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение, образование, здравоохранение и предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг.

Последняя (шестая) группа характеризует институциональную структуру региона, представляющую собой систему социально-экономических отношений между субъектами. При этом институты, с одной стороны, формируют возможности людей и выступают как рамки, в пределах которых они взаимодействуют друг с другом, а с другой – представлены организациями, которые «структурируют взаимоотношения между людьми» [64].

Таким образом, указанная методика интегральной оценки реализации социально-экономической политики региона включает дифференцированную иерархическую систему абсолютных и относительных показателей, что позволяет на ее основе сравнивать, выявлять динамику развития региональных хозяйственных систем, оптимизировать управленческие мероприятия.

В работе [106] сформирован алгоритм оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона (рис. 2.2), состоящий из двух функционально зависимых и взаимоопределяющих частей:

- оценка эффективности развития региона;
- обеспечение эффективного развития региона.

Инновационность алгоритма определяется его способностью связать процесс оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона.

Используя разработанный алгоритм оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона, можно систематически проводить региональный мониторинг социально-экономических процессов. Периодическое использование данного алгоритма позволит повысить качество мониторинга системных показателей, определяющих эффективность развития экономики региона. В результате мониторинга возможно определить причины снижения или повышения эффективности социально-экономического развития территориального образования,



Рисунок 2.2. Алгоритм оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона [106]

отследить действенность выработки практических рекомендаций и принятия управленческих решений по повышению эффективности развития экономики региона.

Некоторые авторы [44] предлагают оценивать эффективность региональной политики с помощью обобщающего показателя устойчивости субъекта Российской Федерации на основе регионального мониторинга, включающего семь блоков, показатели которых характеризуют

- способность экономики к устойчивому росту;
- устойчивость финансовой системы;
- поддержание научного потенциала;
- уровень благосостояния человека;
- качество жизни населения;
- медико-экологическую обстановку;
- демографический потенциал.

Как уже отмечалось, вторая группа методик позволяет оценить *эффективность функционирования органов региональной власти*.

Исследователями разработано большое количество методик оценки эффективности регионального управления в той или иной сфере (бюджетной, социальной, инвестиционной, налоговой и т. д.). Так, федеральные целевые программы и госпрограммы предусматривают в качестве обязательного раздела общую оценку вклада программы в экономическое развитие, а также оценку эффективности расходования бюджетных средств. Оценка эффективности должна осуществляться по годам или этапам в течение всего срока реализации ФЦП, а при необходимости и после ее реализации [56]. Общей их идеей является оценка степени достижения заданных целевых показателей, т.е. оценка не эффективности в строгом смысле, а результативности программы¹. По каждому программному мероприятию по годам программного периода задаются целевые индикаторы, по которым отслеживаются отклонения фактических данных от плановых (2.1):

$$E_n = \frac{T_{f1}}{T_{n1}} \times 100\%, \quad (2.1)$$

где E_n – эффективность (согласно терминологии методики) реализации соответствующего мероприятия программы, %; T_{f1} – фактическое значение индикатора, достигнутое в ходе реализации программы; T_{N1} – нормативное значение индикатора, утвержденное программой.

На базе целевых индикаторов рассчитывается сводная оценка, которая получается путем агрегирования частных показателей (2.2):

$$E = \frac{\frac{T_{f1}}{T_{N1}} + \frac{T_{f2}}{T_{N1}} + \dots + \frac{T_{Fn}}{T_{Nn}}}{N} \times 100\%, \quad (2.2)$$

где E – эффективность реализации программы, %; T_{f1} , T_{f2} , T_{Fn} – фактические значения индикаторов, достигнутые в ходе реализации программы;

¹ Согласно трактовке В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, результативность реализации программы – это: а) мера соответствия ожидаемых результатов поставленной цели; б) степень приближения к последней; в) прямые позитивные воздействия на социальную, демографическую, экологическую ситуацию в регионе, а также на определяющие ее параметры экономического развития (Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: ЛКИ, 2007. – 357 с.).

T_{N1} , T_{N2} , T_{Ni} – нормативные значения индикаторов, утвержденные программой; N – количество индикаторов программы.

Автор [39] для комплексной оценки эффективности управления регионом предлагает рассчитывать интегральный показатель, включающий индикаторы следующих четырех взаимосвязанных блоков показателей (рис. 2.3):

I. Показатели, характеризующие достижение стратегических целей развития региона: это основные социально-экономические показатели развития региона, результаты функционирования отраслей.

II. Функциональность региональных органов государственной власти, то есть показатели реализации основных функций управления, степень развитости институциональной сферы региона, состояние информационной инфраструктуры, показатели, характеризующие использование информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти.

III. Экономичность деятельности региональных органов государственной власти, то есть величина расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на управление, выявление общественного мнения, проведение оценки эффективности использования бюджетных средств. В качестве параметров показателей экономичности деятельности целесообразно рассматривать не только абсолютные, но и относительные показатели, такие как: расходы на содержание аппарата системы управления в зависимости от численности населения; доля бюджета территориального образования на одного работника аппарата системы управления или на один рубль расходов на содержание этого аппарата; численность государственных гражданских служащих в зависимости от численности населения и т. д.

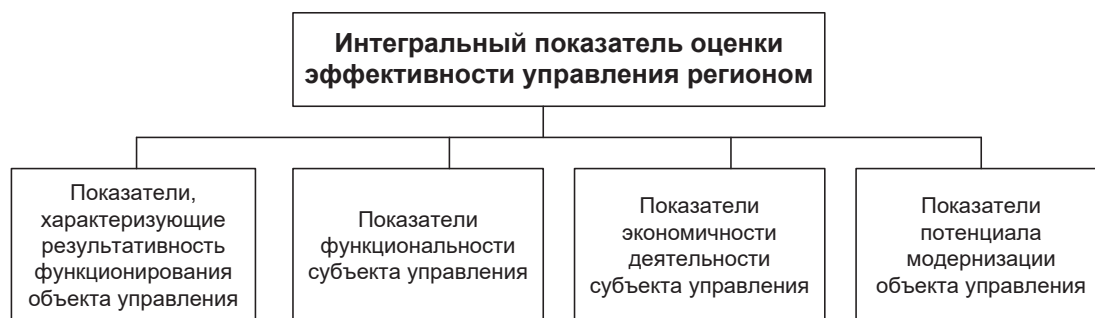


Рисунок 2.3. Структурная схема интегрального показателя многофакторной оценки эффективности управления регионом [39]

IV. Показатели, характеризующие выполнение оперативных целей развития региона, потенциал модернизации объекта управления: доля затрат на технологические инновации; инвестиции в основные фонды; уровень износа основных фондов; численность студентов высших учебных заведений на 10 тыс. чел. населения; число созданных передовых производственных технологий на 100 тыс. чел. населения; доля внутренних текущих затрат на фундаментальные, прикладные исследования и разработки по отношению к общему объему затрат на исследования и др.

Таким образом, можно утверждать, что эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований проявляется в том, насколько действия, предпринимаемые органами государственной власти, привели к конкретному и измеримому эффекту: улучшению параметров социально-экономического развития территорий, повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг.

Адекватную интегральную оценку эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований могут дать их главы путем ответов на вопросы анкеты. Разработанная ИСЭРТ РАН *методика оценки эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований* учитывает мнение глав муниципальных образований [19; 80]. Алгоритм выполнения оценки включает в себя три этапа.

На первом этапе проводится анкетный опрос глав муниципалитетов и обработка полученных результатов. Каждому варианту ответа присваивается балльная оценка от 0 до 2 или 3, соответствующая степени той или иной эффективности или результативности (табл. 2.1).

На втором этапе определяется средняя балльная оценка по каждому направлению (вопросу) оценки эффективности путем перемножения доли выбравших каждый вариант ответа и балла, соответствующего данному варианту, а также суммирования полученных значений по вариантам.

Соответственно, проводится оценка по трем направлениям эффективности:

- эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ;
- эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов;

Таблица 2.1. Балльные оценки вариантов ответов глав муниципальных образований на вопрос об эффективности региональной политики

Вариант ответа	Балл
1. Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленные на поддержку муниципальных образований в ... году?	
Не было оказано никакой помощи	0
В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации)	1
Изменения произошли, но они незначительны	2
Осуществленные действия привели к улучшению ситуации	3
2. Как Вы оцениваете результативность взаимодействия с перечисленными ниже институтами?	
Низкая	0
Удовлетворительная	1
Высокая	2
3. Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?	
Неэффективны	0
Эффективны	1

– эффективность отраслевой региональной политики.

На третьем этапе определяется уровень эффективности по каждому направлению исходя из средней балльной оценки путем деления максимально (2 или 3) или минимально (0) возможной средней оценки на равные по ширине интервалы, количество которых равняется числу вариантов ответа на соответствующий вопрос, характеризующий то или иное направление эффективности.

Границы интервалов уровней по направлению «*Эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ*» определяются на основе равной ширины интервала следующим образом:

- [0; 0,67) – низкий уровень эффективности;
- [0,67; 1,33) – средний уровень эффективности;
- [1,33; 2] – высокий уровень эффективности.

Границы интервалов уровней по направлению «*Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований*» определяются на основе равной ширины интервала следующим образом:

- [0; 0,75) – низкий уровень эффективности;
- [0,75; 1,5) – уровень эффективности ниже среднего;
- [1,5; 2,25) – уровень эффективности выше среднего;
- [2,25; 3] – высокий уровень эффективности.

Границы интервалов уровней по направлению «*Эффективность отраслевой региональной политики*» определяются на основе равной ширины интервала следующим образом:

- [0; 0,5) – уровень эффективности ниже среднего;
- [0,5; 1] – высокий уровень эффективности.

На основе проведенных расчетов делается вывод об эффективности составляющих региональной политики по развитию муниципальных образований и необходимости ее корректировки (обосновываются направления и разрабатываются мероприятия по обеспечению повышения эффективности отдельных составляющих региональной политики).

2.2. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований

Развитие муниципальных образований, где существует возможность более полного учета специфики и особенностей территорий, местных ресурсов и условий, во многом определяет социально-экономическое развитие территориальных образований более высокого уровня (субъекта РФ и страны в целом).

Существующие в регионах механизмы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований направлены в основном на выравнивание уровня их бюджетной обеспеченности и не учитывают специфику их социально-экономического развития, возможностей и потенциала. Это, в свою очередь, требует разработки дифференцированного подхода к регулируемому воздействию, включая поиск новых форм и методов, со стороны субъекта федерации – на муниципальные образования и со стороны муниципальных районов – на поселения в целях обеспечения их комплексного и эффективного развития. Основой такого подхода может стать типологизация территорий, которая позволит выделить административные образования со сходным потенциалом, особенностями, тенденциями и проблемами социально-экономического развития.

Анализ имеющихся разработок по вопросам комплексной оценки уровня социально-экономического развития территорий позволяет утверждать,

что она может базироваться на двух подходах. Первый заключается в оценке уровня развития по достигнутым значениям частных показателей на определенный момент времени. Эту точку зрения разделяет, например, А.Ю. Казанская [38]. Она предлагает в соответствии со значением комплексного показателя определять уровень социально-экономического развития городов, который рассчитывается на основе 12 частных индикаторов.

Представители второго подхода используют для оценки развития показатели, отражающие динамику социально-экономических процессов, которые протекают на территории. Так, А.А. Сидорова и П.М. Силич [104] считают целесообразным учитывать не только достигнутые значения отдельных показателей в определенный период, но и их изменения. Поэтому позиционирование муниципалитетов следует проводить в осях координат по уровню, динамике и направлениям развития в трехмерном пространстве.

Несмотря на имеющиеся различия, учеными разработаны *принципы* отбора показателей для проведения оценки социально-экономического развития территорий. Они заключаются в следующем:

- комплексность оценки, обеспечивающей отбор показателей, наиболее адекватно характеризующих ситуацию в экономике и социальной сфере муниципального образования;
- системность оценки, предполагающая выявление взаимной корреляции между отдельными показателями;
- адаптированность системы показателей к возможностям существующей статистической базы;
- обеспечение максимальной информативности результатов для целей принятия управленческих решений [96].

В ходе систематизации и обобщения работ ведущих российских и зарубежных ученых в ИСЭРТ РАН разработана *методика оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований*, основанная на многомерном сравнительном анализе, позволяющая определить среднюю степень достижения регионом (муниципальным образованием) значений показателей относительно средних, эталонных или лучших значений [17].

Суть методики заключается в расчете интегрального показателя, агрегирующего исходные статистические показатели, и в выделении на его

основе пяти групп территорий. Алгоритм оценки уровня социально-экономического развития территорий региона состоит в выполнении следующих этапов.

На *первом этапе*, на основе имеющейся официальной статистической информации формируются перечень и блоки показателей, которые отражают различные стороны развития территорий (табл. 2.2).

На *втором этапе* показатели, составляющие содержание блоков, стандартизируются относительно средних значений:

$$k_i = x_i / x_{срi}, \quad (2.3)$$

$$k_i = x_{срi} / x_i, \quad (2.4)$$

где k_i – стандартизированный коэффициент, который рассчитывается по формуле 2.3 для прямых показателей², а для обратных³ – в соответствии с форму-

Таблица 2.2. Перечень и блоки показателей для расчета интегрального показателя уровня социально-экономического развития

Блок показателей	Показатель
R ₁ Демографические показатели	1. Коэффициент рождаемости, ‰ 2. Коэффициент смертности, ‰ 3. Плотность населения, чел./кв. км (показатель только для районов)
R ₂ Благоустройство	1. Обеспеченность населения жильем – жилая площадь на 1 человека, кв. м 2. Доля жилья, оборудованного водопроводом, в % к итогу 3. Доля жилья, оборудованного канализацией, в % к итогу 4. Доля жилья, оборудованного центральным отоплением, в % к итогу 5. Обеспеченность местами в учреждениях культурно-досугового типа, число мест на 1000 человек населения
R ₃ Уровень жизни	1. Розничный товароборот на душу населения, руб. 2. Объем платных услуг на душу населения, руб. 3. Соотношение средней заработной платы и величины прожиточного минимума, раз 4. Уровень официально зарегистрированной безработицы, % 5. Обеспеченность населения врачами на 10 000 жителей, чел. 6. Обеспеченность населения больничными койками на 10 000 жителей, штук
R ₄ Экономика	1. Объем промышленной продукции на 1 жителя, тыс. руб. 2. Объем сельскохозяйственной продукции на 1 жителя, тыс. руб. (показатель только для районов) 3. Объем инвестиций в основной капитал на 1 жителя, тыс. руб. 4. Бюджетная обеспеченность (доходы) на 1 жителя, тыс. руб.

² Увеличение значений прямых показателей свидетельствует о положительных тенденциях развития, об улучшении ситуации.

³ Увеличение значений прямых показателей свидетельствует о положительных тенденциях развития, об улучшении ситуации.

лой 2.4; x_i – значение i -го показателя в муниципальном образовании; $x_{срi}$ – среднее значение i -го показателя по всем муниципальным районам и городским округам региона (в среднем по области) или только по муниципальным районам.

Показатели могут быть стандартизированы относительно лучшего и худшего значений по всей совокупности исследуемых территорий:

$$k_i = \frac{x_i - x_{мин}}{x_{макс} - x_{мин}}, \quad (2.5)$$

$$k_i = \frac{x_i - x_{макс}}{x_{мин} - x_{макс}}, \quad (2.6)$$

$$k_i = x_i / x_{макс}, \quad (2.7)$$

$$k_i = x_{мин} / x_i, \quad (2.8)$$

где k_i – стандартизированный коэффициент, который рассчитывается по формуле 2.5 или 2.7 для прямых показателей, а для обратных – в соответствии с формулой 2.6 или 2.8; x_i – значение i -го показателя в муниципальном образовании; $x_{макс}$ – максимальное значение i -го показателя по всем анализируемым муниципальным образованиям региона; $x_{мин}$ – среднее значение i -го показателя по всем муниципалитетам.

При нормировании по формулам 3 и 4 значения стандартизированных коэффициентов, синтетических показателей по блокам, интегрального показателя могут располагаться в интервале от 0 до 1.

На базе стандартизированных показателей определяется *синтетический показатель* по каждому из блоков (R_j) по формуле:

$$R_j = \left(\sum_{i=1}^n k_i \right) / n, \quad (2.9)$$

где n – число показателей в блоке.

На *третьем этапе* рассчитывается интегральный показатель уровня социально-экономического развития субъекта РФ ($I_{общ}$):

$$I_{общ} = (R_1 + R_2 + R_3 + R_4) / 4, \quad (2.10)$$

где R_1 – интегральный показатель по блоку «Демографические показатели»; R_2 – по блоку «Благоустройство»; R_3 – по блоку «Уровень жизни»; R_4 – по блоку «Экономика».

На *четвертом* (завершающем) *этапе* осуществляется группировка муниципальных образований по уровню социально-экономического развития, который определяется следующими интервальными оценками интегрального показателя $I_{общ}$:

Уровень	Диапазон $I_{общ}$	
	стандартизация по формулам 2.3 и 2.4	стандартизация по формулам 2.4 и 2.5
Высокий	$I \geq 1,15$	$0,8 \leq I \leq 1,0$
Выше среднего	$1,05 \leq I < 1,15$	$0,6 \leq I < 0,8$
Средний	$0,95 \leq I < 1,05$	$0,4 \leq I < 0,6$
Ниже среднего	$0,85 \leq I < 0,95$	$0,2 \leq I < 0,4$
Низкий	$I < 0,85$	$0,0 \leq I < 0,2$

Результаты расчетов интегрального показателя (с помощью стандартизации показателей относительно их среднерайонных значений), отражающего уровень социально-экономического развития, например, районов Вологодской области, позволяют утверждать, что в целом за 2000–2014 гг. ситуация в регионе ухудшилась. Если в 2000 г. к группе с низким уровнем развития относились восемь районов, в 2007 г. – девять, то в 2014 г. – уже десять (табл. 2.3). Количество районов с высоким уровнем развития в 2014 г. по сравнению с 2000 г. не изменилось (6).

Таким образом, данная методика позволяет не только оценивать уровень социально-экономического развития территорий, но и проводить их типологизацию.

2.3. Оценка социально-экономического потенциала муниципальных образований

При реализации региональной политики необходимо учитывать имеющийся социально-экономический потенциал муниципальных образований на основе объективной его оценки, так как устойчивое развитие территорий возможно только при эффективном использовании имеющихся ресурсов, источников развития, к важнейшим из которых относятся природные

**Таблица 2.3. Значения и места районов Вологодской области
по интегральному индексу социально-экономического развития**

Районы	2000 г.		2007 г.		2013 г.		2014 г.		2007 г. к 2000 г., +/-	2014 г. к 2007 г., +/-	2014 г. к 2000 г., +/-
	Абс. знач.	Место	Абс. знач.	Место	Абс. знач.	Место	Абс. знач.	Место	Место	Место	Место
Кадуйский	1,655	1	1,372	3	2,014	1	1,503	1	-2	2	0
Шекснинский	1,222	5	1,501	2	1,435	2	1,391	2	3	0	3
Вологодский	1,405	2	1,357	4	1,284	4	1,342	3	-2	0	-1
Грязовецкий	1,150	7	1,236	6	1,219	6	1,264	4	1	0	3
Нюксенский	0,928	13	0,917	12	0,814	18	1,230	5	1	-6	8
Сокольский	1,265	4	1,285	5	1,320	3	1,190	6	-1	2	-2
Чагодощенский	1,202	6	1,516	1	1,221	5	1,122	7	5	-4	-1
Великоустюгский	1,141	8	1,072	8	1,105	7	1,090	8	0	1	0
Кирилловский	0,872	16	0,854	16	0,875	13	1,048	9	0	3	7
Череповецкий	1,354	3	1,235	7	1,019	8	1,046	10	-4	-1	-7
Тотемский	1,036	9	1,001	9	0,921	11	1,045	11	0	-2	-2
Харовский	0,895	14	0,924	10	0,988	9	0,987	12	4	1	2
Тарногский	0,861	17	0,854	17	0,961	10	0,963	13	0	7	4
Устюженский	0,857	18	0,873	15	0,883	12	0,884	14	3	3	4
Междуреченский	0,840	19	0,918	11	0,820	16	0,882	15	8	-5	4
Бабаевский	0,930	12	0,877	14	0,866	14	0,880	16	-2	0	-4
Верховажский	0,766	22	0,764	20	0,780	21	0,849	17	2	-1	5
Белозерский	0,878	15	0,800	18	0,817	17	0,848	18	-3	1	-3
Сямженский	0,755	24	0,710	24	0,794	19	0,825	19	0	5	5
Усть-Кубинский	0,813	21	0,903	13	0,827	15	0,789	20	8	-2	1
Вытегорский	0,957	10	0,783	19	0,790	20	0,786	21	-9	-1	-11
Вашкинский	0,937	11	0,718	23	0,739	23	0,768	22	-12	0	-11
Вожегодский	0,818	20	0,719	22	0,739	24	0,759	23	-2	-2	-3
Никольский	0,693	26	0,676	26	0,759	22	0,757	24	0	4	2
Бабушкинский	0,756	23	0,748	21	0,676	25	0,700	25	2	-4	-2
Кич-Городецкий	0,709	25	0,693	25	0,661	26	0,695	26	0	-1	-1
Среднее	0,988	x	0,973	x	0,974	x	0,987	x	x	x	x

Уровень социально-экономического развития районов области в таблице выделен следующим цветом:

Высокий	Выше среднего	Средний	Ниже среднего	Низкий
---------	---------------	---------	---------------	--------

и трудовые ресурсы, производственные мощности, инфраструктура, финансовые средства, составляющие потенциал территории.

Потенциал муниципальных образований выступает необходимым условием обеспечения жизнедеятельности населения и вовлечения ресурсов в воспроизводственный процесс, обеспечения комплексности развития тер-

риторий. Социально-экономический потенциал территории – это совокупность факторов и условий, позволяющих муниципальному образованию устойчиво развиваться, эффективно использовать имеющиеся ресурсы и возможности, что в конечном счете приводит к повышению уровня социально-экономического развития и качества жизни населения.

Для оценки видов, составляющих социально-экономического потенциала территорий может применяться целый ряд показателей, как абсолютных, так и относительных, которые сводятся в интегральный индекс. Далее проводятся группировки территорий по уровню потенциала. Такие группировки позволяют проводить территориальные сопоставления и выявлять основные проблемы и перспективы развития муниципальных образований. В исследованиях некоторых авторов [90] предлагаются методики стоимостной оценки потенциала, прежде всего природно-ресурсного, путем дисконтирования, то есть распределения во времени доходов, которые могут приносить имеющиеся в распоряжении ресурсы.

В методиках оценки потенциала, предлагаемых Т.Г. Красновой [45], А.Н. Сыровым [118], Т.О. Баяновой [5], А.Б. Грачевым [26], проводится расчет интегрального показателя оценки потенциала с помощью стандартизированных коэффициентов; также авторы проводят группировку территорий по уровню потенциала. Положительным моментом данных методик является получение количественной оценки суммарного потенциала территории. Отрицательным моментом, на наш взгляд, является то, что ряд показателей, применяемых в методиках, отражает развитие территории (то есть результат использования ресурсов территории).

В методиках А.Ю. Вавиловой, А.В. Летчикова, М.А. Соколовой [10] и О.С. Русиновой [100] строится матрица «потенциал-развитие»: авторы предлагают оценивать потенциал по одним показателям, а развитие по другим (или индексам показателей, применяемых для оценки потенциала). Плюсом данных методик является возможность сопоставления имеющегося потенциала с достигнутым на его основе уровнем социально-экономического развития, что позволит оценить эффективность реализации потенциала, выявить неиспользуемые или неэффективно используемые ресурсы. Минусом данных методик для нашего исследования является то,

что не все индексы показателей можно найти в официальной статистической информации.

Общим в методиках, разработанных в Курганской и Свердловской областях [75] и О.С. Русиновой [100], является оценка видов потенциала и суммарного потенциала с помощью ранжирования территорий по значению отдельных показателей, используемых для оценки. Положительным моментом методик является возможность сведения разнонаправленных показателей (абсолютных и относительных) в интегральный и проведения группировки территорий по уровню потенциала.

В ИСЭРТ РАН разработана балльно-рейтинговая методика оценки потенциала муниципальных образований, которая является основой для типологизации территорий и обоснования социально-экономической политики в отношении выделенных групп муниципальных образований. Алгоритм проведения типологизации муниципальных образований включает в себя шесть этапов (рис. 2.4).

I этап. Определяются блоки (природно-ресурсный, производственный, трудовой, финансовый, социально-демографический и социально-инфраструктурный) социально-экономического потенциала муниципального образования и отбираются показатели, наиболее точно и адекватно характеризующие сущность, содержание и уровень развития данного вида потенциала (табл. 2.4).

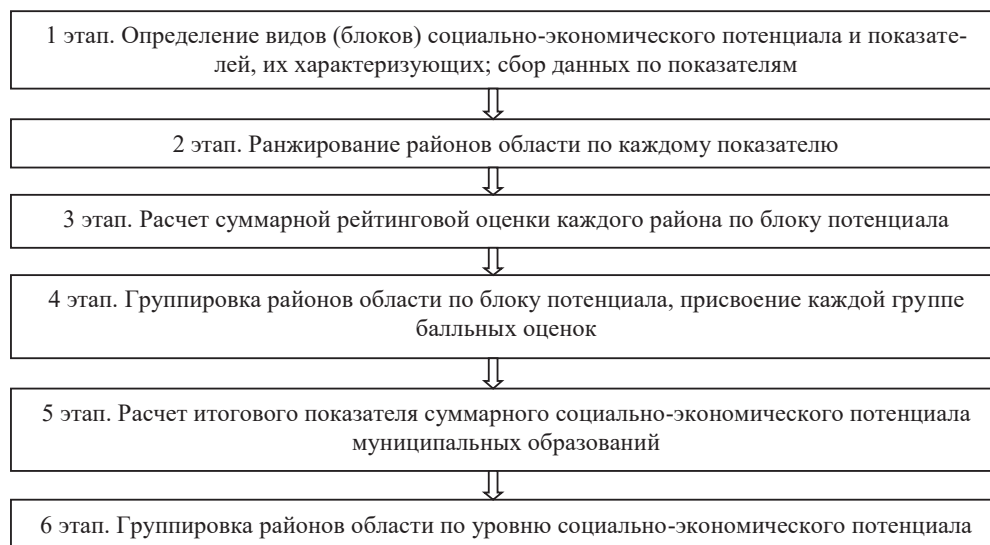


Рисунок 2.4. Алгоритм проведения оценки социально-экономического потенциала и типологизации муниципальных образований

Таблица 2.4. Показатели для оценки социально-экономического потенциала муниципальных образований

Вид потенциала	Показатель для оценки	Что характеризует показатель
Природно-ресурсный	Общий запас древесины, тыс. куб. м на 1 кв. км территории муниципалитета	Наличие лесных ресурсов, выступающих сырьевой базой для развития лесопромышленного комплекса, который является ключевой отраслью промышленности в большинстве районов области
	Запасы песчано-гравийных материалов и песков, тыс. куб. м на 1 кв. км территории	Наличие материалов для строительства дорог и жилищного строительства
	Запасы глин, куб. м на 1 кв. км территории	Наличие строительных и прочих видов глин, которые являются ресурсной базой для строительства
	Запасы пресных вод, куб. м/сут. на 1 кв. км территории	Обеспеченность населения водными ресурсами для собственных нужд и производства
	Доля сельхозугодий в общей площади территории района, %	Возможности для развития сельского хозяйства в районах – наличие площадей для сева сельхозкультур, в том числе кормовых, и выгула скота
Производственный	Величина ОПФ на 1 занятого в экономике, тыс. руб./чел.	Наличие основных фондов и обеспеченность ими занятого населения
	Износ основных фондов, %	Их состояние, которое в конечном счете влияет на выпуск продукции, производительность труда (высокий износ фондов приводит к снижению указанных параметров)
	Коэффициент оборота фондов, раз	Отношение стоимостного значения вновь поступивших и введенных основных фондов и стоимости выбывших из производственной деятельности в течение года Степень замены изношенных и устаревших фондов новыми фондами. Чем выше значение данного показателя, тем активнее идут процессы обновления производственного оборудования, зданий, сооружений, инфраструктуры, что ведет к расширению производства, повышению эффективности производственной деятельности
Трудовой	Доля населения в трудоспособном возрасте в общей численности населения, %	Социально-демографическую структуру населения и является условием наличия достаточного количества трудовых ресурсов
	Уровень официально зарегистрированной безработицы, %	Состояние рынка труда и возможность вовлечения незанятого населения в трудовую деятельность при создании новых рабочих мест
	Коэффициент напряженности на рынке труда, раз	Отношение численности официально зарегистрированных в муниципалитете безработных и числа заявленных вакансий. Данный показатель характеризует ситуацию на рынке труда, его сбалансированность, то есть уровень соответствия имеющихся свободных рабочих мест квалификации и требованиям незанятого населения: чем выше значение данного показателя, тем больше работников претендует на 1 заявленную вакансию и тем труднее безработному найти работу соответствующей квалификации
	Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях на 1000 человек населения, чел.	Потенциально возможное увеличение трудовых ресурсов района
	Выпуск рабочих на 1000 занятых, чел.	Возможный прирост рабочих кадров в экономике муниципального образования
Финансовый	Доля собственных доходов (налоговые и неналоговые доходы) в общем объеме доходов бюджета муниципального района, %	Степень финансовой самостоятельности и независимости муниципалитета от вышестоящих органов власти и бюджетов, возможность реализовывать масштабные проекты и самостоятельно решать проблемы развития муниципалитета

Финансовый	Сальдированный финансовый результат деятельности организаций на 1 занятого в экономике, руб.	В общем виде эффективность деятельности организаций всех видов экономической деятельности на территории муниципалитета; чем выше значение данного показателя, тем больше возможностей для развития производства, для поступления налогов в бюджеты всех уровней, для роста зарплат
	Удельный вес прибыльных организаций, %	В общем виде эффективность деятельности предприятий на территории муниципалитета
	Соотношение кредиторской и дебиторской задолженности, раз	Степень закредитованности предприятий и возможности самостоятельного расширения производства: значения показателя больше единицы свидетельствуют об относительно низкой финансовой самостоятельности предприятий, расположенных на территории муниципалитета
Социально-демографический	Плотность населения, чел. км ²	Степень заселенности территории муниципального образования
	Коэффициент естественного прироста (убыли) населения, ‰	Демографическую ситуацию в районе, степень естественной убыли населения
	Коэффициент миграционного прироста (убыли) населения, ‰	Миграционные процессы, в том числе привлекательность территории (при приросте)
	Среднемесячный размер начисленных зарплат, пенсий, руб.	Уровень жизни населения, возможности населения по приобретению товаров, услуг и поддержанию необходимых стандартов жизни
	Заболеваемость на 1000 человек населения, случаев	Уровень здоровья населения, отражает возможности и эффективность системы здравоохранения района, а также образ жизни населения
Социально-инфраструктурный	Ввод жилья на 1 человека в год, м ²	Возможность улучшения жилищных условий населением. Федеральными органами власти заявлено, что на ближайшую перспективу ориентиром является рост объемов строительства до уровня 1 м ² /чел. в год
	Финансовый результат деятельности организаций ЖКХ на душу населения, руб.	В общем виде экономическую эффективность деятельности предприятий ЖКХ
	Суммарная мощность источников теплоснабжения, Гкал/ч/1000 чел. населения	Производственные мощности объектов теплоснабжения в районах, уровень развития системы централизованного теплоснабжения
	Заполняемость местами в детских садах на 100 детей, число детей на 100 мест в детских садах	В общем виде обеспеченность местами в детских садах в районах области. Если значение данного показателя меньше 100, то в детских садах имеются свободные места на перспективу
	Обеспеченность больничными койками на 10000 населения, коек	Обеспеченность местами в учреждениях здравоохранения
	Количество школ на 1000 км ² территории района	Густоту школ в районе и в общем виде – доступность школ для населения

Природно-ресурсный потенциал связан с наличием на территории ключевых природных ресурсов, с возможностями для развития отдельных отраслей промышленности, сельского хозяйства и т.п.

Производственный потенциал отражает наличие и состояние основных производственных фондов организаций.

Трудовой потенциал представляет собой наличие, состав, квалификацию трудовых ресурсов, возможности удовлетворения потребностей в трудовых ресурсах собственными кадрами соответствующей квалификации.

Финансовый потенциал характеризуется обеспеченностью муниципального образования собственными финансовыми средствами для решения вопросов и проблем местного значения, а также финансовыми результатами деятельности хозяйствующих субъектов на территории муниципалитета.

Социально-демографический потенциал характеризует демографическую ситуацию и уровень жизни в муниципальных образованиях, возможность повышения качества жизни и роста численности населения.

Социально-инфраструктурный потенциал, рассматриваемый как обеспеченность муниципального образования объектами социальной инфраструктуры, отражает эффективность функционирования предприятий ЖКХ и возможности для улучшения жилищных условий населения в районах.

II этап. Проводится ранжирование муниципальных районов по каждому показателю. Району с лучшим значением показателя присваивается первое место (ранг), с худшим – последнее.

III этап. Определяется рейтинговое значение района по блоку потенциала путем суммирования входящих в него рангов показателей.

IV этап. Проводится группировка районов по блоку потенциала. Выделяются три равные группы муниципальных образований: с высоким, средним и низким значением. Чем ниже суммарные значения рангов района, тем большим потенциалом по данному блоку обладает район. Границы групп интервалов вычислялись по следующим формулам:

- низкий потенциал: $[X_{\text{макс}}; X_{\text{макс}} - L]$;
- средний потенциал: $[X_{\text{макс}} - L; X_{\text{макс}} - 2 \times L]$;
- высокий потенциал: $[X_{\text{макс}} - 2 \times L; X_{\text{мин}}]$,

где $X_{\text{макс}}$ – максимальное суммарное значение мест района по блоку показателя; $X_{\text{мин}}$ – минимальное суммарное значение мест района по блоку показателя; $L = (X_{\text{макс}} - X_{\text{мин}})/3$.

Району с высоким значением потенциала муниципального образования присваивается 2 балла, со средним – 1 балл, с низким – 0 баллов.

В целях обеспечения сопоставимости оценки и возможности сделать выводы об изменении уровня потенциала района значения границ интервалов высокого, среднего и низкого потенциалов целесообразно брать по данным последнего года.

V этап. Определяется суммарное балльное значение социально-экономического потенциала муниципального образования путем суммирования оценок отдельных блоков потенциала.

VI этап. На основе кумулятивного балльного значения социально-экономического потенциала (СЭП) производится группировка районов региона:

- низкий СЭП – 0–4 балла;
- средний СЭП – 5–8 баллов;
- высокий СЭП – 9–12 баллов.

Район может получить нулевую суммарную балльную оценку потенциала, если имеет низкий уровень всех видов потенциала (в нашей методике 6), и суммарную оценку 12 баллов, если имеет высокий уровень всех потенциалов (балльная оценка каждого потенциала максимальна и равна 2).

Сопоставление муниципальных образований по уровню социально-экономического потенциала и развития дает возможность выявить резервы и возможности для дальнейшего устойчивого развития территорий.

Результаты апробации методики оценки социально-экономического потенциала на примере муниципальных районов Вологодской области представлены в таблице 2.5.

Как в 2000, так и в 2013 г. в группу с высоким потенциалом входили 6 районов, причем Шекснинский, Вологодский, Сокольский и Череповецкий районы сохранили свои позиции за исследуемый период. При этом половина районов региона имели или в 2000 г., или в 2013 г. низкий потенциал. Наиболее сложная ситуация складывается в Вожегодском, Бабушкинском, Никольском, Кичменгско-Городецком, Усть-Кубинском, Междуреченском районах.

2.4. Система оценки эффективности муниципального управления

Обобщение отечественного опыта исследований эффективности государственного и муниципального управления позволяет утверждать о наличии следующих основных подходов к ее оценке.

Первый. отождествление эффективности и результативности управления. В этом случае эффективность управления оценивается исходя из степени достижения значений показателей социально-экономического развития территории (или результатов деятельности органа власти) отно-

Таблица 2.5. Оценка потенциала социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области по итогам 2000 и 2013 гг.

Район	2000 г.		2013 г.	
Шекснинский	12	высокий	12	высокий
Грязовецкий	8	средний	10	высокий
Сокольский	10	высокий	10	высокий
Вологодский	10	высокий	9	высокий
Кадуйский	5	средний	9	высокий
Череповецкий	10	высокий	9	высокий
Бабаевский	5	средний	8	средний
Нюксенский	5	средний	8	средний
Тотемский	9	высокий	8	средний
Великоустюгский	9	высокий	7	средний
Верховажский	7	средний	6	средний
Харовский	7	средний	6	средний
Чагодощенский	8	средний	6	средний
Вожегодский	3	низкий	5	средний
Кирилловский	4	низкий	5	средний
Устюженский	4	низкий	5	средний
Бабушкинский	2	низкий	4	низкий
Белозерский	6	средний	4	низкий
Вашкинский	5	средний	4	низкий
Никольский	3	низкий	4	низкий
Сямженский	5	средний	4	низкий
Тарногский	7	средний	4	низкий
Вытегорский	6	средний	3	низкий
Усть-Кубинский	5	средний	3	низкий
Кич-Городецкий	4	низкий	2	низкий
Междуреченский	5	средний	2	низкий

сительно плановых, базисных, целевых, а также по сравнению с другими территориями. Этому подходу соответствует методика, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Второй. Отождествление эффективности управления и уровня развития территории. Согласно этому подходу, чем выше параметры социально-экономического развития, тем выше эффективность управления соответствующих органов власти (или эффективность развития территории).

К достоинствам первого и второго подходов относится простота получения исходной базы для оценки, понятность расчетов и их интерпретации. Главным их недостатком является то, что уровень развития территорий зависит от множества факторов, на большинство из которых органы власти самостоятельно не могут влиять. В связи с этим весьма сложно соотнести результаты развития территории и действия, предпринимаемые органами власти.

Третий. Затратно-результативный подход, суть которого состоит в сопоставлении полученного результата в развитии с бюджетными и иными затратами; с потенциалом развития соответствующей территории. К достоинствам данного подхода относится его соответствие изначальной сущности и содержанию оценки эффективности. Вместе с тем возникают трудности с проведением оценки самих затрат (бюджетных, кадровых и иных), отсутствием общепризнанного понимания социально-экономического потенциала территории и методик его оценки.

Четвертый. Оценка внутренней эффективности управления отождествляется с оценкой организации управления, эффективности деятельности сотрудников, эффективности процесса управления. К данному подходу относятся, например, международная методика CAF (Common Assessment Framework – общая схема оценки), являющаяся технологией менеджмента качества в государственном и муниципальном управлении; разработанный на основе CAF ее российский аналог ЭПУС (эффективная публичная служба); методика KPI (Key Performance Indicator – ключевые показатели эффективности), представляющая собой систему измерений конкретных показателей эффективности деятельности отдельных субъектов (организаций, отделов, сотрудников) по выделенным направлениям, увязанная со стратегическими целями развития территории и соответствующего органа власти; методики оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Основные достоинства данных методик – возможность четкого определения проблем в организации процесса управления, оценки эффективности действий и реализации полномочий конкретными сотрудниками органов власти. Недостатками методик являются сложность и трудоемкость получения исходной базы для анализа, необходимость выработки параметров оценки с учетом специфики работы каждого оцениваемого органа власти.

Таким образом, можно заключить, что целостная система оценки эффективности деятельности государственного и муниципального управления в настоящее время в России еще только формируется.

В 2008 году Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 и принятыми субъектами федерации на их основе нормативно-правовыми актами определен перечень показателей для проведения комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов и организован регулярный мониторинг. Эффективность деятельности органов местного самоуправления оценивается по сорока показателям, сгруппированным по направлениям: 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, энергосбережение и повышение энергетической эффективности. Результаты мониторинга позволяют определить зоны, требующие приоритетного внимания органов местного самоуправления, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности органов местного самоуправления, а также выявить внутренние ресурсы для повышения качества и объема предоставляемых населению услуг.

Попытки создания методик оценки эффективности управления предпринимаются и органами власти на местах. Например, в Вологодской области разработаны и утверждены следующие методики.

1. Методика расчета ключевого показателя эффективности деятельности органа исполнительной власти (утверждена Постановлением Правительства Вологодской области от 21.07.2014 № 606 [66]).

Оценка проводится по четырем блокам показателей:

- показатели, направленные на исполнение указов Президента РФ;
- показатели, направленные на увеличение валового регионального продукта области;
- показатели, предусмотренные государственными программами области;

– показатели развития курируемой органом власти отрасли, которые не отражены в государственных программах области.

Приказом Департамента стратегического планирования Вологодской области от 30 декабря 2014 г. № 314 [77] утверждена методика расчета ключевого показателя эффективности развития муниципальных образований.

2. Методика оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности руководителей органов исполнительной государственной власти области, структурных подразделений Правительства области (утверждена Постановлением Губернатора Вологодской области от 04.03.2013 № 116). Оценивается: соблюдение требований к качеству и срокам исполнения документов; отсутствие обращений граждан (организаций), рассмотренных с нарушением установленного срока; качество управления персоналом; публичная оценка результатов деятельности органов исполнительной государственной власти области; уровень качества финансового управления органа исполнительной государственной власти области; ключевой показатель эффективности деятельности органа власти области; доля государственных услуг, предоставляемых органом исполнительной государственной власти области в электронной форме.

3. Методика расчета показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, и размеров премий в зависимости от степени достижения показателей (утверждена Постановлением Губернатора Вологодской области от 25.12.2013 № 625). Позволяет оценить: соблюдение сроков и качество исполнения обязанностей; сложность выполняемых заданий; личный вклад; дисциплинированность должностного лица.

Практические задания по главе

Вопросы для самоконтроля

1. Какие существуют подходы (методики) к оценке эффективности региональной социально-экономической политики?

2. Поясните суть методики оценки эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований, основанной на использовании результатов опросов глав муниципальных образований.

3. Каковы основные принципы проведения оценки уровня социально-экономического развития территорий?

4. Поясните суть методики оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований.

5. Что такое социально-экономический потенциал муниципальных образований и как его оценивать?

6. Что понимается под эффективностью муниципального управления и какие существуют подходы к ее оценке?

7. Охарактеризуйте сложившуюся в настоящее время в России систему оценки эффективности государственного и муниципального управления.

8. Расскажите о методике оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных районов.

9. На основе данных официальной статистики проведите оценку уровня социально-экономического развития муниципальных районов, городских округов одного из субъектов федерации и дайте характеристику основным группам (типам) территорий.

10. Проанализируйте сводный доклад «О результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам ... года» какого-либо субъекта РФ и дайте краткую характеристику основных особенностей и проблем развития муниципалитетов региона.

Тест

1. *Соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами – это:*

а) результативность; б) качество; в) эффективность; г) устойчивость.

2. *В состав трансформационных факторов реализации социально-экономической политики региона не входит...*

а) институциональная составляющая;

б) социальная составляющая;

в) экономическая составляющая;

г) бюджетная составляющая.

3. Методика оценки эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований, разработанная в ИСЭРТ РАН, включает в себя такие направления оценки, как

- а) эффективность развития муниципального образования;
- б) эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ;
- в) эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов;
- г) эффективность деятельности органов исполнительной государственной власти региона;
- д) эффективность отраслевой региональной политики.

4. Отбор показателей, наиболее адекватно характеризующих ситуацию в экономике и социальной сфере муниципального образования, – это принцип

- а) комплексности;
- б) системности;
- в) адаптированности;
- г) информативности.

5. Показатель «соотношений средней заработной платы и величины прожиточного минимума» характеризует...

- а) демографическое развитие муниципального образования;
- б) благоустройство муниципального образования;
- в) уровень жизни населения муниципального образования;
- г) экономику муниципального образования.

6. Сколько групп районов по уровню социально-экономического развития выделяется в методике, разработанной в ИСЭРТ РАН?

- а) 3; б) 5; в) 6; г) 9.

7. Совокупность факторов и условий, позволяющих муниципальному образованию устойчиво развиваться, эффективно использовать имеющиеся ресурсы и возможности, что в конечном счете приводит к повышению уровня социально-экономического развития и качества жизни населения, – это:

- а) конкурентоспособность муниципального образования;
- б) уровень социально-экономического развития;
- в) комплексное развитие муниципального образования;
- г) социально-экономический потенциал муниципального образования.

8. Сопоставьте виды потенциала (левый столбец) и показатели, его характеризующие (правый столбец).

Вид потенциала	Показатель
1. Природно-ресурсный	а) Коэффициент напряженности на рынке труда, раз
2. Производственный	б) Соотношение кредиторской и дебиторской задолженности, раз
3. Трудовой	в) Коэффициент миграционного прироста (убыли) населения, ‰
4. Финансовый	г) Обеспеченность больничными койками на 10000 чел. населения, коек
5. Социально-демографический	д) Общий запас древесины, тыс. куб. м на 1 кв. км территории муниципалитета
6. Социально-инфраструктурный	е) Износ основных фондов, %

9. Расположите последовательность этапов оценки социально-экономического потенциала муниципальных образований в правильном порядке.

- а) расчет итогового показателя суммарного социально-экономического потенциала муниципальных образований;
- б) группировка районов области по уровню социально-экономического потенциала;
- в) группировка районов области по блоку потенциала, присвоение каждой группе балльных оценок;
- г) ранжирование районов области по каждому показателю;
- д) определение видов (блоков) социально-экономического потенциала и показателей, их характеризующих; сбор данных по показателям;
- е) расчет суммарной рейтинговой оценки каждого района по блоку потенциала.

10. К какому подходу относится международная методика оценки эффективности управления CAF?

- а) отождествление эффективности и результативности управления;
- б) отождествление эффективности управления и уровня развития территории;

- в) затратно-результативный подход;
- г) оценка внутренней эффективности управления.

11. По скольким направлениям оценивается эффективность деятельности органов местного самоуправления в соответствии с Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607?

- а) 9; б) 5; в) 11; г) 4.

12. Каким нормативно-правовым актом может быть утверждена методика оценки эффективности деятельности органов власти?

- а) Указом Президента РФ;
- б) Постановлением Правительства РФ;
- в) Постановлением Правительства субъекта РФ;
- г) нормативно правовым актом органа местного самоуправления;
- д) любым из вышеперечисленных.

3. Современные методы управления развитием муниципальных образований

3.1. Стратегическое планирование развития территорий

Для повышения эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований необходимо четкое понимание всеми уровнями власти (федеральным, региональным и местным) и согласование между ними стратегических приоритетов, целей, задач развития территорий, механизмов их достижения, а также разделение полномочий, функций и задач между участниками процесса стратегического планирования. Соответственно должны быть согласованы и стратегические документы (стратегии, досрочные программы, прогнозы), разрабатываемые на этих уровнях власти.

В 2000-х годах у органов власти всех уровней сформировалось понимание объективной необходимости разработки стратегических и программных документов развития регионов России. Это, в свою очередь, потребовало развития теоретико-методологических основ разработки и реализации стратегий социально-экономического развития территорий, определения методического инструментария реализации намеченного. В условиях нестабильной рыночной среды стратегическое планирование выступает важнейшим инструментом государственного управления территориальным развитием.

По содержанию стратегическое планирование – это прежде всего выбор целей и ориентиров, выявление видения желаемого будущего, определение стратегии и направлений развития, обеспечивающих конкурентоспособность муниципалитета в целом как места для жизни, хозяйственной деятельности, временного пребывания и конкурентоспособность отдельных отраслей городской экономики и социальной сферы [1].

Стратегическое планирование призвано определить стратегические (перспективные) и текущие цели развития, разработать систему плановых документов, обеспечивающих реализацию этих целей. Особенность данных документов – направленность на решение не столько текущих (тактических), сколько стратегических задач. При этом *стратегическое планирование позволяет следующее:*

- целенаправленно и системно осуществлять управление экономикой; системно, с учетом перспективы, применять различные методы и инструменты текущего регулирования;
- повысить качество деятельности органов управления – предварительно скоординировать и увязать будущие действия всех структур и уровней управления, а также хозяйствующих субъектов;
- являясь основной социально-экономической базой нормального бюджетного процесса, более точно определить роль бюджета в экономическом и социальном развитии муниципального образования, конкретные источники бюджетных доходов и направления бюджетных расходов;
- планирование служит важнейшим методом эффективного управления муниципальным сектором экономики.

Необходимость разработки и принятия стратегии социально-экономического развития муниципальных образований обусловлена тем, что:

- 1) этот документ определяет стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития муниципального образования, что является основой для принятия оперативных решений;
- 2) это наиболее адекватный инструмент динамичного развития территории и снижения неопределенности внешней среды;
- 3) принятие стратегии способствует привлечению инвестиций: наличие стратегических ориентиров – обязательное требование, выдвигаемое при реализации крупных инвестиционных проектов;
- 4) наличие концепции благоприятствует улучшению делового имиджа;
- 5) это средство отстаивания интересов региона на федеральном и международном уровне [127].

Качественный подход к процессу стратегического планирования в управлении развитием муниципальных образований позволяет четко определить

ориентиры и приоритеты деятельности органов власти по достижению общих стратегических целей, выявить ресурсы, средства их достижения, разработать механизмы взаимодействия различных сторон.

В последние годы в стране сформировалась достаточно целостная система стратегического планирования (рис. 3.1).

Следует подчеркнуть, что разработка стратегии должна начинаться с глубокого анализа тенденций развития муниципального образования за предшествующий период, составляющий не менее 10 лет. Далее необходимо обозначить основные проблемы развития муниципалитета, выявить конкурентные преимущества и недостатки, сильные и слабые стороны, угрозы, оказывающие воздействие на развитие территории (SWOT-анализ), определить воздействие факторов внешней среды (PEST-анализ). На основе анализа формируются стратегические цели и приоритеты развития на долгосрочную перспективу, разрабатывается механизм их достижения. При этом



Рисунок 3.1. Последовательность этапов стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований [124; 140]

должны быть четко установлены параметры достижения обозначенных целей. Реализации целей и задач стратегии служат увязанные по ресурсам, срокам исполнения и исполнителям мероприятия, включенные в ведомственные и целевые программы.

Вместе с тем документы стратегического планирования можно воплотить в жизнь лишь при наличии эффективного механизма этого процесса и согласования деятельности его участников, а также при проведении мониторинга изменений, происходящих в ходе реализации стратегии.

Общий вид механизма реализации стратегии социально-экономического развития муниципальных образований представлен на рисунке 3.2.

Однако для того чтобы стратегическое планирование стало действенным механизмом социально-экономического развития муниципальных образований, необходима целенаправленная работа по созданию целостной системы стратегического управления. Процесс стратегического планирования в регионе и муниципалитете должен быть непрерывным и начинаться от общей идеи, миссии развития региона и заканчиваться конкретными мероприятиями по достижению стратегических целей.



Рисунок 3.2. Структура механизма реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования [127]

На основе обозначенных в стратегии любого уровня направлений развития и механизмов достижения целей разрабатывается программа социально-экономического развития соответствующей территории, представляющая собой увязку ресурсов (в том числе финансовых), механизмов и исполнителей по срокам достижения целей. Также разрабатываются государственные программы (например, программы развития сельского хозяйства, образования, здравоохранения, ЖКХ, поддержки предпринимательства и т. д.).

В программных документах должны быть четко обозначены показатели и критерии эффективности их реализации, исполнители программы, обоснованы затраты на реализацию, определены источники финансирования. Показатели финансового обеспечения реализации программ развития каждой сферы регионального хозяйства составляют статьи расходов регионального бюджета. Большая часть расходов бюджетов будет состоять из государственных программ с конкретными показателями достижения результатов на каждый год, с исполнителями программ. Переход к программно-целевому подходу позволяет повысить эффективность расходования средств, так как они будут тратиться на достижение конкретных целей и показателей с возможностью выявления и устранения неэффективных расходов. Как известно, показатели бюджетных статей доходов и расходов составляются на основе прогноза социально-экономического развития региона на соответствующий период. На основе бюджета и целевых программ развития субъекта РФ составляются планы работы органов государственной власти по достижению обозначенных в них результатов.

Стратегические документы муниципальных образований должны соответствовать основным стратегическим приоритетам и целям соответствующего субъекта РФ. Стратегия развития региона также должна содержать территориальный блок, то есть параметры развития, ключевые приоритеты, направления поддержки со стороны органов государственной власти субъекта РФ, ключевые проекты для муниципальных районов и городских округов. И только тогда формируется единая система стратегического планирования в регионе, позволяющая согласовывать приоритеты, механизмы и ресурсы реализации целей для достижения устойчивого и комплексного развития различных территорий.

Следует заметить, что отсутствие в России долгое время единой системы стратегического планирования с четкой взаимосвязью с бюджетным планированием не позволяло регионам в полной мере достигать стратегических целей развития, а качество самих стратегических документов зачастую было невысоким. Это снижало эффективность реализации различных видов региональной и местной социально-экономической политики.

Поэтому после многолетних и активных обсуждений был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», установивший единую систему стратегического планирования. В соответствии с этим законом, *стратегическое планирование* – это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Законом установлены также полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере стратегического планирования, принципы, задачи планирования, система документов стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровне (рис. 3.3).

Одним из достижений принятого ФЗ–172 можно считать наличие задачи по координации государственного и муниципального стратегического управления и реализации мер бюджетной политики (ст. 8, п. 1).

В соответствии с законом «О стратегическом планировании в РФ» необходима также увязка стратегического планирования с бюджетным (рис. 3.4). Это даст возможность практически полностью перейти к программному бюджету, в котором большую часть расходов будут составлять расходы на реализацию соответствующих государственных и муниципальных про-

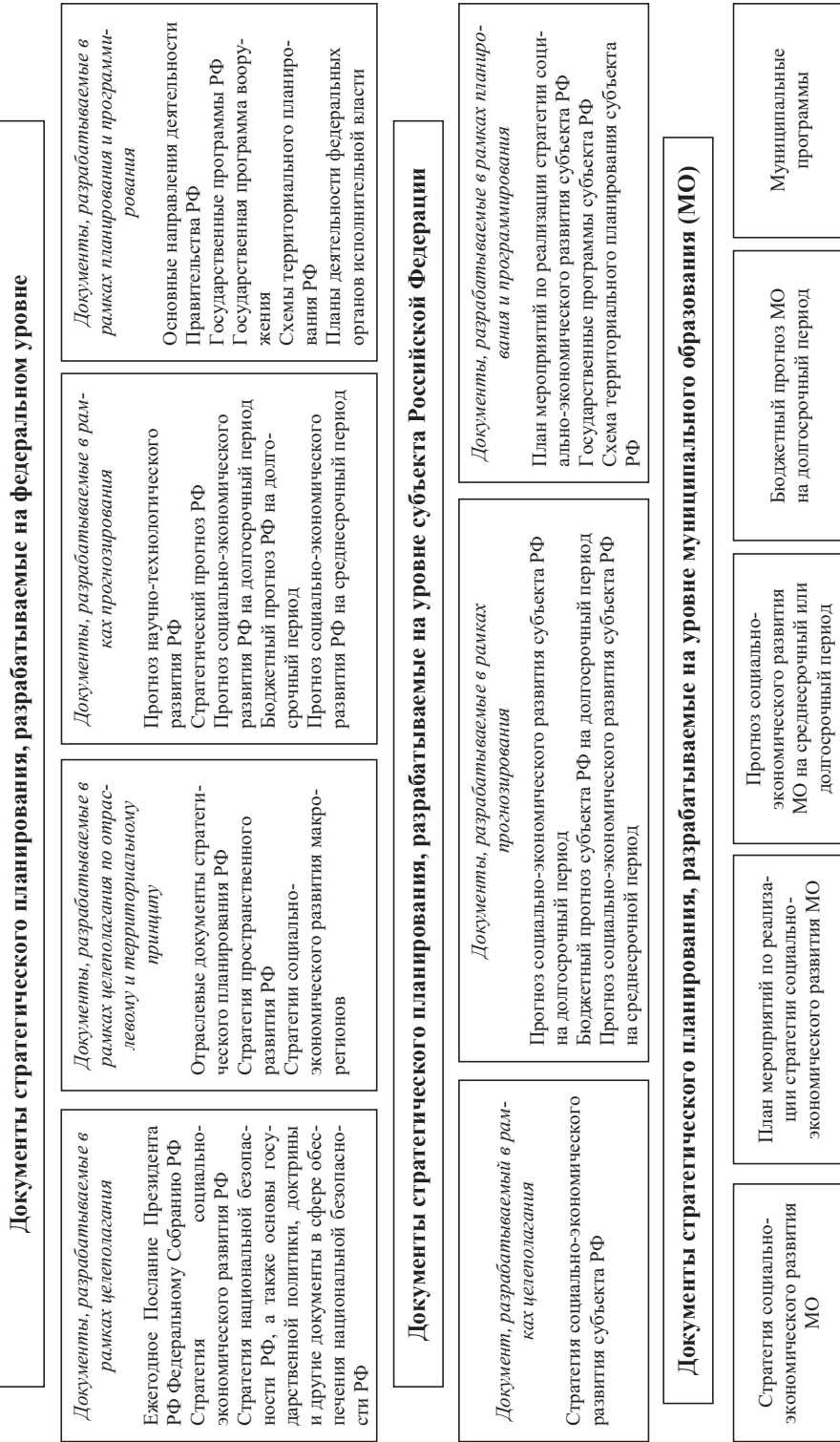


Рисунок 3.3. Система документов стратегического планирования в Российской Федерации в соответствии с ФЗ–172 [7]

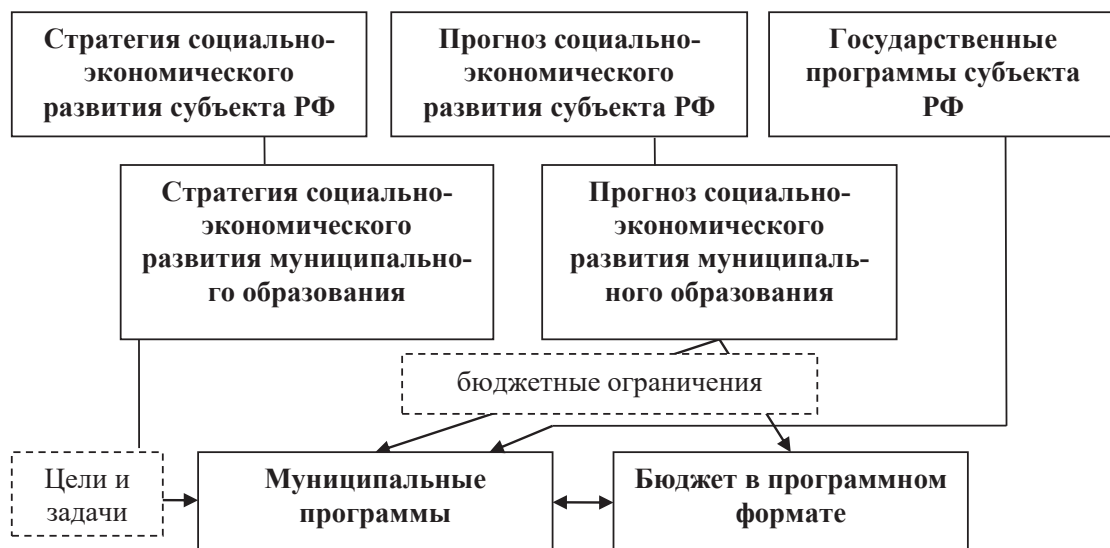


Рисунок 3.4. Увязка документов стратегического и бюджетного планирования субъекта РФ и муниципальных образований

грамм, увязанных по срокам, исполнителям, мероприятиям, показателям достижения стратегических целей, показателям, позволяющим оценить эффективность деятельности органов власти.

В Вологодской области подготовлены *методические рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития муниципалитетов*, при разработке которых должны учитываться цели, приоритеты и задачи, определенные стратегией социально-экономического развития области; схемой территориального планирования области; прогнозом социально-экономического развития области на долгосрочный период.

Стратегия муниципального образования составляется в соответствии со сроком действия стратегии социально-экономического развития области на долгосрочный период. Корректировка стратегии муниципального образования производится по решению органов местного самоуправления муниципального образования на основании корректировки стратегии социально-экономического развития области на долгосрочный период в части изменения приоритетов, задач и целевых показателей.

Мониторинг и контроль за реализацией стратегии муниципалитета, осуществляемые органами местного самоуправления муниципального образования, предполагают сбор информации о социально-экономическом разви-

тии муниципального образования, анализ достигнутых значений показателей, оценку результативности и эффективности мероприятий, реализованных за отчетный период. Порядок подготовки, согласования и утверждения, а также требования к содержанию документов территориального планирования муниципального образования определяются в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами Вологодской области.

Стратегия муниципального образования в соответствии с этими методическими рекомендациями, как правило, должна содержать:

- анализ социально-экономического положения муниципального образования за предшествующий период (не менее 5 лет);
- ключевые проблемы и перспективы развития;
- стратегическую цель социально-экономического развития муниципального образования;
- стратегические приоритеты;
- задачи социально-экономического развития муниципального образования;
- свод приоритетных проектов (программ);
- целевые показатели эффективности реализации стратегии;
- согласование стратегии с муниципальными программами;
- механизмы реализации стратегии;
- характеристику приоритетных проектов;
- порядок согласования и утверждения стратегии;
- порядок внесения изменений в стратегию;
- порядок проведения мониторинга и контроля.

Эффективность реализации различных документов стратегического планирования и полнота достижения обозначенных в них целей и параметров развития территории зависят от множества факторов, к важнейшим из которых относятся:

- качество самого стратегического документа (глубина проведенного анализа; учет мнения, приоритетов населения, бизнеса, специфики развития муниципальных образований; наличие качественного механизма реализации стратегических целей и задач, перспективных стратегических проектов и др.);

- финансовый механизм реализации стратегии (механизмы привлечения инвестиций, федеральных средств и наличие собственных средств и ресурсов);
- качество и полнота детализации стратегических целей и приоритетов в соответствующих стратегиях развития отдельных отраслей (сфер), долгосрочных целевых программах;
- наличие подготовленной управленческой команды, которая будет способна эффективно и с наибольшими усилиями действовать для достижения поставленных задач;
- влияние внешних факторов и условий (макроэкономическая ситуация в стране и в мире в целом, уровень межрегиональной конкуренции, приоритеты и направления государственной политики федеральных властей).

Резюмируя все вышесказанное, следует отметить, что стратегия развития – это своего рода общественный договор между властью, населением и бизнесом по поводу определения долгосрочных целей и задач территории на основе согласования взаимных интересов и приоритетов и их роли в процессе разработки и реализации стратегии. И следовательно, стратегическое планирование становится все более важным и основополагающим инструментом реализации региональной политики по развитию муниципальных образований.

3.2. Межмуниципальное сотрудничество

Большая часть муниципальных образований (главным образом поселений) в настоящее время не обладает достаточными средствами и материальными ресурсами, необходимыми для разработки и реализации планов и программ социально-экономического развития, направленных на комплексное решение всех вопросов местного значения.

Одним из направлений решения данной проблемы может стать развитие *межмуниципального сотрудничества*. Под ним понимается объединение на взаимовыгодной основе усилий, материальных и нематериальных ресурсов органов местного самоуправления муниципальных образований для создания общественных благ или оказания общественных услуг. В широком смысле это любое взаимодействие, контакты муниципальных образований между собой в целях обмена опытом, совместного решения вопросов мест-

ного значения, предоставления услуг населению. В узком смысле под межмуниципальным сотрудничеством понимаются основанные на соглашениях, договорах, решениях органов местного самоуправления различные формы взаимодействия муниципальных образований (ассоциативное, договорное и хозяйственное сотрудничество).

Межмуниципальное сотрудничество способствует снижению издержек на решение отдельных проблем местного значения, возникновению кумулятивного эффекта при реализации проектов, а в конечном итоге повышению общего уровня развития территории.

В Европейской хартии местного самоуправления указано (ч. 1 ст. 10), что «местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес». В зарубежной практике межмуниципальная кооперация получила широкое распространение и осуществляется в различных формах. Наибольшее развитие за рубежом получили ассоциативные формы межмуниципального взаимодействия, причем ассоциации и советы создаются не столько с целью защиты политических прав муниципалитетов и продвижения их интересов (хотя это и является актуальным), сколько для:

- развития управленческих технологий (создание различных органов, от координирующих до управляющих);
- защиты профессиональных интересов муниципальных служб (например, ассоциация пожарных бригад в Финляндии);
- объединения при ассоциациях ресурсов муниципалитетов в форме различных коммерческих и некоммерческих хозяйствующих субъектов для оказания услуг муниципалитетам [97].

В странах Европы правовой статус межмуниципального объединения как субъекта публичного права регламентирован достаточно подробно, а его деятельность контролируется с двух сторон: государством и местным сообществом. В частности, в ряде стран приняты специальные законы в регионах (например, в федеральных землях Германии), регламентирующие порядок организации и функционирования межмуниципальных организа-

ций. Формы хозяйствующих субъектов сходны с российскими, но возможности участия в них муниципалитетов значительно шире. Шире используются и всевозможные объединения, создаваемые для осуществления различной управленческой деятельности.

Отсутствие четкой регламентации данной сферы в России (в 131-ФЗ обозначены лишь общие основы межмуниципального сотрудничества), сложности, возникающие при установлении договорных отношений и хозяйственного взаимодействия муниципалитетов, являются сдерживающими факторами распространения данной формы межмуниципального сотрудничества.

Длительный и разнообразный международный опыт межмуниципальной кооперации сформировал ее *базовые принципы*, которые стали определяющими и в подходах к оценке межмуниципального сотрудничества в России в настоящем исследовании:

- сохранение самостоятельности органов местного самоуправления в рамках межмуниципальной кооперации;
- недопустимость принуждения к объединению;
- наличие экономической и политической целесообразности объединения [97].

Анализ действующего российского законодательства (в частности, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») позволяет сделать вывод, что, в зависимости от целей и организационно-правового содержания, межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в трех основных формах:

- 1) образование советов и иных объединений муниципальных образований («ассоциативное» сотрудничество; пункты 1-3 статьи 8, статьи 66 и 67 131-ФЗ);
- 2) заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности («договорное» сотрудничество; п. 4 статьи 8 131-ФЗ);
- 3) создание хозяйственных и некоммерческих межмуниципальных организаций («хозяйственное» сотрудничество; п. 4 статьи 8, статьи 68 и 69 131-ФЗ).

Что касается *ассоциативного сотрудничества*, то в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты

общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте РФ должен быть создан совет муниципальных образований.

В настоящее время во всех субъектах РФ созданы такие советы, которые объединяют на 1 января 2015 г. 20805 муниципальных образований (90,8% от общего количества муниципальных образований в России). Советы муниципальных образований субъектов РФ образуют единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс, который начал свою деятельность в 2006 г.) для организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов РФ, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований РФ, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований РФ с международными организациями и иностранными юридическими лицами. По состоянию на конец 2015 года в него входили 89 членов, из которых 85 – советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, 4 – муниципальные объединения (ассоциации).

Кроме того, в Российской Федерации существует большое количество добровольных объединений муниципальных образований:

- общероссийские объединения по типам муниципальных образований: Союз российских городов, Союз малых и средних городов, Ассоциация сельских поселений;
- межрегиональные ассоциации: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов – АСДГ, Союз городов Центра и Северо-Запада РФ, Ассоциация «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья;
- профильные ассоциации: Союз представительных органов местного самоуправления муниципальных образований РФ, Ассоциация шахтерских городов, Ассоциация наукоградов, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера и др.;
- внутрирегиональные ассоциации: Ассоциация восточных городов и районов Алтайского края, Ассоциация сельских поселений Калужской области и др. [67; 93].

В качестве вариантов *договорного межмуниципального взаимодействия* следует рассматривать различного рода соглашения о намерениях, догово-

ры о сотрудничестве, по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи по различным вопросам, отнесенным к ведению муниципалитетов. Вместе с тем данная форма позволяет объединять ресурсы для решения вопросов местного значения через обычные хозяйственные договоры [55].

Одной из разновидностей договорной формы сотрудничества можно назвать соглашения о передаче осуществления части полномочий за счет межбюджетных трансфертов. В настоящее время данная форма сотрудничества регулируется на основании части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, а органы местного самоуправления района также могут заключать соглашения о передаче части своих полномочий поселениям [55].

В соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальные образования могут стать учредителями *хозяйственных обществ* (в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью) и некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов [55].

При этом необходимо отметить, что *хозяйственное сотрудничество* между муниципальными образованиями может быть как «горизонтальным» (между муниципалитетами одного уровня), так и «вертикальным» (между муниципалитетами разного уровня). К примерам «горизонтального» межмуниципального сотрудничества можно отнести взаимодействие между муниципальными районами; городскими округами; муниципальными районами и городскими округами; городскими поселениями; сельскими поселениями; городскими округами и городскими поселениями; городскими округами и сельскими поселениями; городскими и сельскими поселениями. К примерам «вертикального» межмуниципального сотрудничества от-

носит взаимодействие между муниципальными районами и городскими поселениями; муниципальными районами и сельскими поселениями [55].

Так, одной из наиболее распространенных сфер межмуниципального хозяйственного сотрудничества является обеспечение населения коммунальными услугами. Для этого создаются общества с ограниченной ответственностью, учредителями которых выступают, с одной стороны, муниципальный район, а с другой – поселения, входящие в данный район [55].

При детальном сравнении содержания вопросов местного значения, установленных для муниципальных образований разного вида, и в соответствии с Методическими рекомендациями Министерства регионального развития⁴ сферами, по которым возможно *межмуниципальное хозяйственное взаимодействие* (в форме ООО и ЗАО), являются следующие (табл. 3.1).

Анализ закрепленных главой 3 Федерального закона № 131-ФЗ вопросов местного значения позволяет выявить возможные предметы деятельности *межмуниципальных автономных некоммерческих организаций и фондов* (табл. 3.2). Обе организационно-правовые формы некоммерческих органи-

Таблица 3.1. Вопросы местного значения, по которым возможно межмуниципальное хозяйственное сотрудничество (в форме хозяйственных обществ – ООО и ЗАО)

Вопросы местного значения поселений	Вопросы местного значения городских округов	Вопросы местного значения муниципальных районов
Организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом*		Организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений
Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения*		Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района
Создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	Создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	Создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора*	Организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов	Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов
Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения*		Содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг
* Не является вопросом местного значения сельских поселений в соответствии с изменениями в 131-ФЗ, вступившими в силу с 1 января 2015 г. (но может быть закреплен за сельскими поселениями законом субъекта РФ).		

⁴ Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения / Министерство регионального развития Российской Федерации. – М., 2010. – 66 с.

Таблица 3.2. Вопросы местного значения, по которым возможно межмуниципальное сотрудничество (в форме автономных НКО и фондов)

Вопросы местного значения поселений	Вопросы местного значения городских округов	Вопросы местного значения муниципальных районов
Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек*		Организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов
Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры		Создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры
Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения*		
Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов*		Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района
Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью		Организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью
	Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа	Организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды
Обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий		
	Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования; организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования, а также организация отдыха детей в каникулярное время	
	Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи	
* Не является вопросом местного значения сельских поселений в соответствии с изменениями в 131-ФЗ, вступившими в силу с 1 января 2015 г. (но может быть закреплен за сельскими поселениями законом субъекта РФ).		

заций не предполагают членства в них учредивших их лиц, а следовательно, это исключает возможность учредителей – муниципальных образований – прямо и непосредственно определять содержание их работы. Решение всех вопросов, связанных с их деятельностью, является исключительной прерогативой созданных в них органов управления.

Учреждение *межмуниципальных хозяйственных обществ* является перспективным направлением сотрудничества муниципальных образований при реализации масштабных проектов и решения вопросов местного значения после обсуждения и оценки эффективности и принятия решения о

таком сотрудничестве представительными органами власти соответствующих муниципальных образований.

Таким образом, межмуниципальное сотрудничество в России осуществляется в самых различных формах, однако широкого распространения оно пока не получило в силу ряда причин (факторов). Решению этих проблем может послужить, на наш взгляд, принятие специального федерального закона «О межмуниципальном сотрудничестве» или «О межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве», а также внесение изменений в действующие федеральные законы для устранения правовых пробелов в регулировании межмуниципального сотрудничества.

В целях повышения эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований необходимо также *выстраивание эффективной системы взаимодействия между органами власти района и входящих в его состав поселений* (органами власти городского округа с внутригородским делением и внутригородскими районами) в направлении согласования взаимных целей и задач по развитию территорий и роли каждого звена управления в данном процессе. Схема такого механизма взаимодействия, включающая цель, принципы, формы и методы взаимодействия, представлена на рисунке 3.5.

Взаимодействие органов местного самоуправления муниципального района и поселений, как правило, осуществляется в следующих основных формах:

1) оказание органам власти поселений необходимой консультационной, методической и правовой помощи при осуществлении органами местного самоуправления своих полномочий;

2) совместное участие органов местного самоуправления района и поселений в реализации мероприятий государственных программ, разработке и реализации документов стратегического планирования на муниципальном уровне, планов, проектов и отдельных мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие территорий;

3) создание постоянных либо временных совместных координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов (советов, рабочих групп);

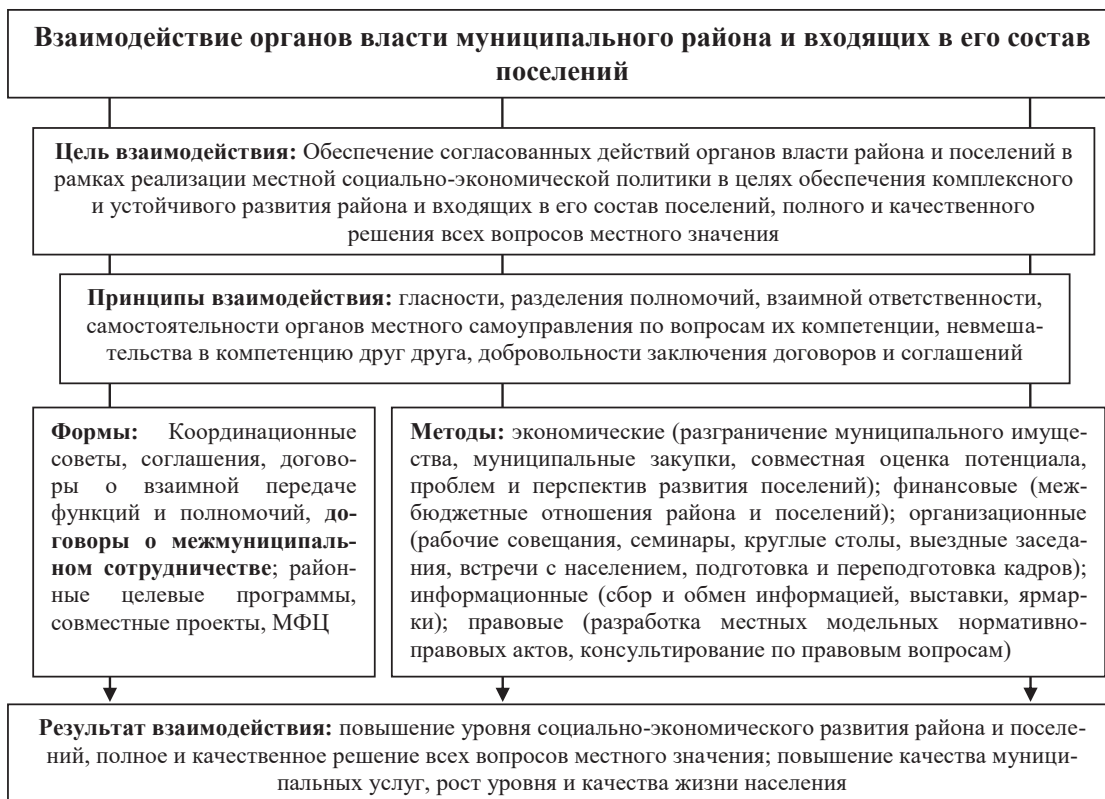


Рисунок 3.5. Механизм взаимодействия органов власти муниципального района и входящих в его состав сельских и городских поселений

- 4) принятие соответствующих мер по обращениям органов местного самоуправления друг к другу;
- 5) заключение договоров (соглашений) о взаимодействии, в том числе для решения общих задач, связанных с вопросами местного значения;
- 6) учреждение совместных межмуниципальных организаций в целях более эффективного решения вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе привлекать представителей органов МСУ поселений (с их согласия) для участия в работе создаваемых ими *рабочих групп, комиссий и экспертных советов* по подготовке проектов решений и иных нормативных правовых актов.

В состав координационных и совещательных органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, могут включаться представители соответствующих органов исполнительной власти региона, органов местного самоуправления района и поселений, а также территориальных

подразделений федеральных органов исполнительной власти (по согласованию). В состав координационных и совещательных органов также могут включаться представители научных организаций, общественных объединений, которые имеют право совещательного голоса при принятии решений.

Для повышения эффективности взаимодействия, обеспечения скоординированности действий органов МСУ района и поселений при решении совместных вопросов и проблем целесообразным представляется создание в каждом муниципальном районе специализированного *отдела по взаимодействию с поселениями* (либо сектора в каком-либо отделе, управлении районной администрации). Его штатная численность может составлять 3–5 человек в зависимости от размера и численности населения района. Функционально данные специалисты будут отвечать за экономические, правовые, финансовые вопросы взаимодействия, развития инфраструктуры и социальной сферы. Аналогичные по функциям и задачам отделы могут быть созданы и в городских округах с внутригородским делением.

В качестве площадки для согласования интересов входящих в состав района поселений возможно создание «Ассоциации (совета) муниципальных образований района» (такая ассоциация создана, например, в Грязовецком районе Вологодской области). Она является объединением межмуниципального сотрудничества поселений района и создается с целью обеспечения координации деятельности и взаимодействия органов местного самоуправления района, обобщения и распространения опыта работы по исполнению вопросов местного значения (распространение лучших практик муниципального управления), выражения и защиты общих интересов муниципальных образований на районном, областном и федеральном уровне. Членами Ассоциации могут быть муниципальные образования района, каждое из них представляют глава муниципального образования (глава администрации), заместитель главы по финансам и экономике, по социальной сфере и инфраструктуре, председатель и 1 депутат представительного органа муниципалитета, представитель органов территориального общественного самоуправления.

Алгоритм управления *процессом разработки и реализации межмуниципального сотрудничества* может состоять из пяти последовательных этапов (табл. 3.3).

Таблица 3.3. Этапы организации межмуниципального сотрудничества

Наименование этапа	Основные работы
1 этап. Обоснование целесообразности организации межмуниципальных структур	<ul style="list-style-type: none"> – анализ текущей социально-экономической ситуации на территории муниципалитета, выявление факторов, которые препятствуют эффективному функционированию органов местного самоуправления; – разработка направлений межмуниципального сотрудничества; – определение ресурсов, потенциальных проблем и рисков реализации межмуниципального сотрудничества. <p>Потребность в финансовых ресурсах: специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов районов в рамках текущего бюджета.</p>
2 этап. Проектирование процесса межмуниципального сотрудничества	<ul style="list-style-type: none"> – формирование соответствующей рабочей группы; – разработка проекта межмуниципального сотрудничества, разработка критериев эффективности данного проекта и календарного графика реализации; – расчет затрат муниципального образования на участие в межмуниципальном сотрудничестве; – разработка учредительных документов организации межмуниципального сотрудничества. <p>Потребность в финансовых ресурсах: специального выделения средств не требуется.</p>
3 этап. Организация обсуждения и согласование проекта с депутатским корпусом и гражданским обществом	<ul style="list-style-type: none"> – проведение обсуждения проекта с общественными организациями и институтами гражданского общества муниципалитета, обсуждение и согласование проекта с депутатским корпусом; – принятие учредительных документов организации межмуниципального сотрудничества; – внесение изменений в нормативно-правовую базу муниципального образования (устав и др.). <p>Потребность в финансовых ресурсах: средства для организации и проведения общественных обсуждений проекта опубликования изменений в печати.</p>
4 этап. Учреждение объединений межмуниципального сотрудничества и реализация проекта	<ul style="list-style-type: none"> – формирование общей структуры управления; – реализация цели межмуниципального сотрудничества; – проведение мониторинга с целью выявления отклонений от целей и задач, заявленных в проекте, и, в случае необходимости, корректировка мер управленческого воздействия. <p>Потребность в финансовых ресурсах: потребуются выделение средств в соответствии с заключенными договорами на поддержание деятельности соответствующих структур управления.</p>
5 этап. Оценка результатов реализации проекта по межмуниципальному сотрудничеству и корректировка деятельности этого объединения	<ul style="list-style-type: none"> – проведение оценки эффективности межмуниципального сотрудничества по разработанным и утвержденным критериям; – внесение корректив в функционирование межмуниципальных структур. <p>Потребность в финансовых ресурсах: специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов местных органов власти.</p>

Межмуниципальное сотрудничество наиболее эффективно при реализации полномочий, связанных с обслуживанием деятельности местных администраций (ведение бухгалтерской отчетности, юридическое сопровождение, программное обеспечение и т. д.), а также тех функций, которые требуют единых стандартов и выгоды от которых распространяются на сотрудничающие муниципалитеты (транспортное обслуживание, расчистка дорог, содержание полигонов отходов и др.).

3.3. Формы участия населения в управлении развитием территорий

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как:

- 1) местный референдум;
- 2) муниципальные выборы;
- 3) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- 4) сход граждан;
- 5) правотворческая инициатива граждан;
- 6) территориальное общественное самоуправление;
- 7) публичные слушания;
- 8) собрание граждан;
- 9) конференция граждан (собрание делегатов);
- 10) опрос граждан;
- 11) обращения граждан в органы местного самоуправления;
- 12) другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

Весьма эффективной формой координации интересов местных жителей и объединения усилий для совместной деятельности является **территориальное общественное самоуправление** (далее – ТОС). В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, под территориальным общественным самоуправлением понимается *самоорганизация граждан* по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. ТОС может быть организовано в пределах таких территорий проживания граждан, как подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микро-

район, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, иные территории проживания граждан.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан; созданными органами (коллегиальный исполнительный орган управления – совет/комитет, возглавляемый председателем, и контрольно-ревизионный орган). Каждый созданный в муниципальном образовании ТОС должен быть зарегистрирован либо как юридическое лицо (в форме некоммерческой организации), либо без образования юридического лица (в данном случае регистрируется лишь Устав ТОС).

Основными направлениями деятельности современного российского ТОС являются:

- защита прав и интересов жителей;
- реализация социальных проектов;
- работа с детьми и подростками;
- контроль за торговлей и качеством оказания различных услуг;
- согласование использования земельных участков;
- участие в охране общественного порядка;
- организация досуга жителей;
- содержание и благоустройство территории;
- ремонт и эксплуатация жилищного фонда;
- организация благотворительных и волонтерских мероприятий и др.

Деятельность ТОС может дать существенный экономический и социальный эффект. Так, в Архангельской области местное население, объединенное в ТОСы, реализовало за четыре года 54 проекта стоимостью 1,75 млн руб., которые дали экономический эффект почти в 30 млн руб. [122]. Как пишет Г. Тюрин в книге «Опыт возрождения русских деревень», «это уровень капитализации, которого нет ни у японцев, ни у американцев при их передовых технологиях. Люди получают небольшие инвестиции, сами пишут проект и становятся субъектом действия. Раньше человек из райцентра принимал решение о том, где проводить строительство какого-либо объекта. Теперь же они сами обсуждают, где и что они будут делать, причем ищут самое дешевое решение ввиду отсутствия средств. Рядом с активными жителя-

ми деревень находится только один тренер. Его задача привести их к выбору и реализации того проекта, который поможет осуществить следующий. И каждый новый будет делать их экономически все более самодостаточными. В большинстве случаев это не бизнес-проекты в конкурентной среде, а этап обретения навыков управления ресурсами. Но те, кто через этот этап прошли, уже могут идти дальше. Вообще, это некая форма изменения сознания. Население, которое начинает себя осознавать, создает внутри себя орган территориального общественного самоуправления и вручает ему мандат доверия. По существу, это и есть земство, хотя несколько иное, чем было в XIX веке. Но смысл тот же: самоорганизующаяся система, которая привязана к территории и отвечает за ее развитие» [120].

Следовательно, в Архангельской области имеется значительный положительный опыт деятельности ТОС, совместного решения населением и властью конкретных проблем местного значения. С 2006 по 2015 г. количество зарегистрированных ТОС увеличилось почти в 18 раз – с 47 до 830. По состоянию на 01.01.2015 большая часть из них (631) созданы в сельских поселениях, 154 – в городских поселениях, 45 – в городских округах [34].

За 2006–2013 гг. ТОСами Архангельской области реализовано 1212 проектов, из них 758 – за последние три года. В 2014 году на муниципальные конкурсы было подано 442 проекта, из них 284 получили государственную поддержку. Почти половина проектов (44,7%) направлена на решение вопросов благоустройства населенного пункта; четверть (26,0%) – на сохранение местного историко-культурного наследия, народных традиций, 17,2% – на развитие физкультуры и спорта; 9,5% – на поддержку социально-уязвимых групп, 2,5% – на развитие экологической культуры и безопасности [34].

Особенно значительных конкретных результатов при участии ТОС удалось достичь в 2011–2014 гг. (табл. 3.4). А доля бюджетных средств, выделявшихся в этот период на реализацию социально значимых проектов, ежегодно составляла менее 50%⁵.

Несколько иная модель применяется в Республике Коми, где проекты,

⁵ В 2006–2014 гг. проекты реализовывались за счет софинансирования из трех источников: средств областного бюджета (77,2 млн руб.; 30%), местных бюджетов (45,6 млн руб.; 18%), населения и благотворителей (131,2 млн руб.; 52%).

**Таблица 3.4. Результаты реализации проектов ТОС
в Архангельской области в 2011–2014 гг. [34]**

Проект	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Всего за 2011–2014 гг.
Ремонт и реконструкция:					
– дорог местного значения, тыс. кв. м	52,6	44,5	41,0	75,0	213,1
– тротуаров, тыс. п. м	16,0	6,0	10,0	1,5	33,5
– мостов, ед.	20	15	8	7	50
Обустройство, ед.:					
– колонок, водонапорных башен и других источников	41	38	43	23	145
– памятников, посвященных павшим в ВОВ	6	14	22	28	70
– памятников духовного наследия	8	16	14	9	47
– детских площадок	27	33	35	34	129
– спортивных объектов	29	33	48	22	132
– домов культуры, центров досуга, музеев	24	24	33	24	105
– туристических объектов	10	16	22	12	60
– домов творчества	2	8	8	5	23
– лесопарков, пастбищ, парков отдыха	3	5	13	1	22
– пожарных водоемов	0	1	15	7	23
Реализовано проектов по благоустройству дворов, ед.	48	62	89	84	283

инициированные ТОСами, реализуются на 3/4 за счет бюджетных средств. Так, в 2013 г. ТОСами реализовано 23 проекта, при этом собственные средства их инициаторов (населения и бизнеса) составили 2286,7 тыс. руб. (25,3%), а субсидии из областного бюджета – 6740 тыс. руб. (74,7%) [136].

Успешный опыт деятельности ТОС имеется и в городе Вологде. Наибольшее развитие территориальное общественное самоуправление получило в период 2005–2007 гг.: по инициативе горожан ТОСы были созданы во всех крупных микрорайонах, и в настоящее время в Вологде действует 31 ТОС. За 2011–2015 гг. ТОСами при активной поддержке Администрации города Вологды было реализовано несколько сотен проектов, инициатив, мероприятий, участие в которых приняли тысячи вологжан. Систематизация деятельности ТОС позволяет выделить 7 основных направлений (табл. 3.5).

С развитием территориального общественного самоуправления расстановка приоритетов в решении местных проблем и участии в их реализации переходит от местных властей к населению, а это является основой эффективно функционирующего реального местного самоуправления.

Источник [34].

Таблица 3.5. Направления деятельности ТОСов города Вологды в 2011–2015 гг.

Направление деятельности	Содержание деятельности
1. Проекты по созданию объектов инфраструктуры	Строительство при участии ТОС спортивных сооружений (футбольных полей, волейбольных площадок, хоккейных коробок), детских игровых площадок, мест отдыха, малых архитектурных форм, контейнерных площадок
2. Проекты, направленные на благоустройство города	Проведение ТОС субботников по очистке территории от мусора, благоустройство и ремонт дворовых территорий, подъездов, детских площадок, благоустройство зон отдыха, парков, скверов, аллей, водоемов, берегов рек, озеленение территорий, украшение дворовых территорий к новогодним праздникам, помощь коммунальщикам по расчистке дворов от снега
3. Контрольная функция ТОС	Контроль за ремонтом дворовых территорий, дорог, капитальным ремонтом домов; содействие деятельности советов многоквартирных домов; контроль за начислением коммунальных платежей; контроль за качеством транспортного обслуживания населения (интервалы движения, состояние троллейбусов, автобусов, культура обслуживания); контроль за состоянием дворовых территорий и объектов инфраструктуры; контроль за соблюдением правил торговли; выявление мест незаконной торговли, надписей на зданиях; выявление незаконной и мешающей рекламы, игровых автоматов
4. Инициативная деятельность ТОС	Разработка ТОСами и согласование с Администрацией города в 2013 г. проектов по комплексному развитию территорий практически всех микрорайонов; выдвижение инициатив по ремонту дворовых территорий и участие в нем, инициатив по установке знаков, а также проектов по уличному освещению, инициатив по вопросам благоустройства набережных; отстаивание органами ТОС сохранения территорий и зон отдыха; выделение «зон здоровья» в городе (территорий парков, скверов и т.д., свободных от курения); выделение зон парковки; изменение схемы движения по территории дворов
5. Мероприятия в сфере культуры и спорта	Проведение ТОСами культурных мероприятий в микрорайонах города (концерты, тематические праздники, праздники для детей); организация конкурсов, круглых столов, спартакиад и спортивных мероприятий среди взрослых и детей, мероприятий в поддержку здорового образа жизни; мероприятий по возрождению традиций празднования; организация литературных вечеров, конкурсов к Международному женскому дню; создание и деятельность клубов по интересам, Школы молодых родителей; проведение мероприятия по обмену саженцами; восстановление и ремонт памятников; чествование активистов ТОС и жителей, внесших значительный вклад в развитие микрорайона; выпуск специальных материалов (книг, газет, информационных листов, видеороликов) об истории микрорайона и его современной жизни; участие в общегородских культурных праздниках, мероприятиях и социально значимых проектах
6. Образовательная и воспитательная деятельность	Организация конкурсов детских рисунков, конкурса проектов и идей по благоустройству города, конкурса среди детей и подростков макетов и рисунков снежных крепостей; организация детских спартакиад и спортивных мероприятий, экскурсий для школьников, познавательных мероприятий (например, «Веселая наука»); инструктирование школьников по безопасности дорожного движения; проведение профилактических бесед со школьниками на различные темы
7. Волонтерская и благотворительная деятельность	Благоустройство и подготовка при участии ТОС детских садов и детских домов к началу учебного года, сбор подарков для Дома малютки, участие представителей ТОС в Дне донора, организация бесплатных спортивных тренировок для детей, поздравление ветеранов ВОВ и тружеников тыла и вручение им подарков
Источник: составлено по [79].	

Как отмечает известный исследователь и один из идеологов развития территориального общественного самоуправления в России доктор политических наук Е.С. Шомина, «успешность деятельности ТОС во многом определяется отношением к нему власти и наличием (отсутствием) разных механизмов и форм поддержки. Существуют самые разные институты поддержки уже созданных ТОСов и только формирующихся локальных инициатив жителей» [138]. Среди них, например, *отделы, созданные в органах местного самоуправления* (Омск, Новосибирск, Киров, Рязань, Биробиджан, Сургут, Южно-Сахалинск, Благовещенск, Магадан, Магнитогорск, Долгопрудный, Самара, Нижний Новгород, Пермь), где ТОС, уже ряд лет активно поддерживаемые органами местного самоуправления, получают возможность на конкурсной основе реализовывать различные проекты. Размеры *грантовой поддержки отдельных проектов* колеблются от 50 до 500 тысяч рублей, а общие суммы грантовых конкурсов, которые являются важнейшим источником поддержки инициатив жителей, измеряются миллионами рублей [138].

Поддержку развитию ТОС в последнее время все чаще стали оказывать и *ассоциации муниципалитетов*, в частности Совет муниципальных образований Московской области оказывает необходимую юридическую и организационную помощь [138]. Помимо учреждений, создаваемых при органах местной власти для поддержки ТОС, формируются *некоммерческие фонды, координационные и иные коллегиальные структуры*. Например, в Челябинске создан городской общественный фонд поддержки ТОС «Согласие», в Ангарске – координационные советы территорий, в Иркутске – ресурсные центры по развитию МСУ. Мощными институтами поддержки ТОС являются их *ассоциации* (например, ассоциации ТОС в Ростове-на-Дону, Республике Коми, Хакасии, Ивановской, Воронежской и других областях) [138].

Наиболее оптимальная модель деятельности территориального общественного самоуправления как института развития на муниципальном уровне может быть выражена, на наш взгляд, в следующей схеме (рис. 3.6).

Жители муниципального образования имеют интересы и потребности, заключающиеся в обеспечении комфортных условий своего проживания, повышения уровня благоустройства территории, повышения общего уровня

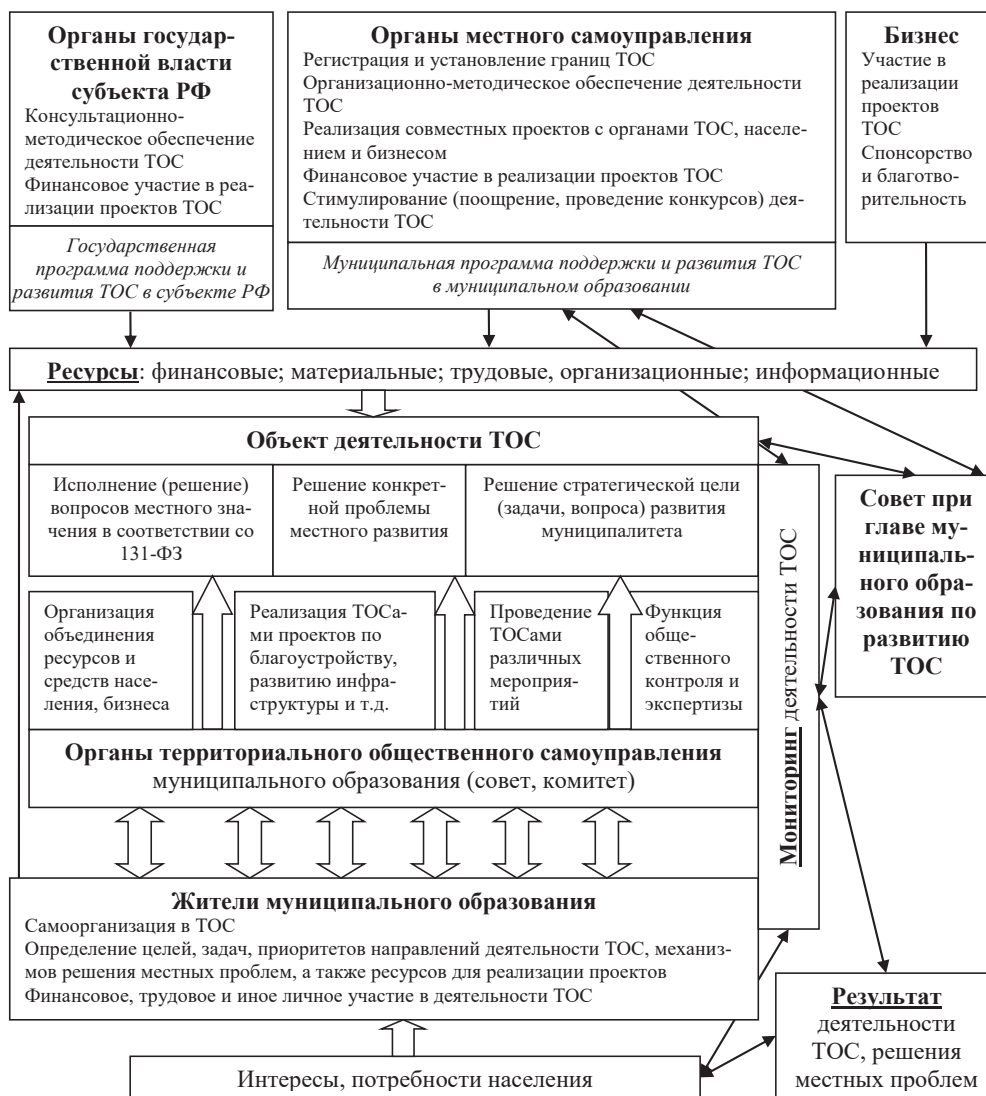


Рисунок 3.6. Концептуальная схема функционирования территориального общественного самоуправления как института развития на муниципальном уровне [133]

ее социально-экономического развития. Эти общие интересы обуславливают необходимость самоорганизации граждан по месту своего жительства.

Наиболее активные жители объединяются в формальные (посредством создания, регистрации и деятельности органов территориального общественного самоуправления на постоянной основе) и неформальные (разовые объединения для решения каких-либо совместных задач) группы. Органы власти муниципального образования также заинтересованы в повышении роли на-

селения в решении вопросов и задач местного значения. Поэтому в структуре местных администраций (городских округов и муниципальных районов) могут создаваться подразделения по взаимодействию с ТОС и/или центры по работе с населением и ТОС в различных микрорайонах города.

После регистрации ТОС определяется план его деятельности, формируются органы управления, определяются первоочередные мероприятия, проекты, которые необходимо реализовать на данной конкретной территории. Далее выявляются имеющиеся и возможные для привлечения к реализации проектов ресурсы населения, власти и бизнеса, определяются источники финансирования проекта. Это могут быть средства населения, местного бизнеса (в форме пожертвований, благотворительности), а также средства принятых на региональном и местном уровне программ, предусматривающих софинансирование реализации проектов ТОС.

Выбор оптимальной модели финансирования проектов ТОС зависит от возможностей региональных и местных бюджетов, числа и активности созданных ТОСов, территориальных особенностей муниципалитетов, покупательной способности доходов населения региона, масштабности (объем финансовых затрат) разработанных проектов.

После выявления ресурсов для реализации проекта, мероприятия ТОС определяются конкретные его исполнители (жители соответствующей территории ТОС, сторонние организации по договору, работники муниципальных предприятий, учреждений и органов местного самоуправления с привлечением их ресурсов).

Необходимо ежегодно проводить мониторинг деятельности ТОС: оценивать конкретный измеримый результат их деятельности, формировать их финансовые и иные отчеты, выявлять проблемы в организации ТОС, степень удовлетворения запросов и потребностей населения, ставить новые задачи на следующий год.

Для координации деятельности ТОС в муниципальном районе (городском округе) целесообразно создание *Совета при главе муниципального образования по развитию территориального общественного самоуправления* как его организационного механизма. В Совет входят руководители органов ТОС и их представители, глава муниципального образования, специ-

алисты администрации, представители общественных организаций. Совет собирается не реже одного раза в квартал для обсуждения наиболее актуальных проблем организации ТОС, развития муниципалитета, инициатив населения, возможностей поддержки конкретных проектов населения и т.д.

При разработке и корректировке стратегических и программных документов развития муниципалитета учитывается мнение каждого ТОСа (Совета при главе по развитию ТОС), определяется возможность конкретного участия ТОС в реализации различных программных документов.

Важная роль отводится ТОС как институту общественного контроля на местном уровне, в том числе при реализации проектов государственно-муниципально-частного партнерства на территории присутствия ТОС.

Стимулом самоорганизации населения и его вовлечения в процессы муниципального управления, повышения эффективности взаимодействия власти и населения послужит разработка *региональной и/или муниципальной целевой программы поддержки и стимулирования развития территориального общественного самоуправления*, предполагающей софинансирование из регионального или местного бюджета проектов ТОСов, оказание им организационной, консультационно-методической и иной помощи.

Анализ имеющихся в регионах и муниципалитетах России программ позволяет утверждать, что основными формами поддержки ТОС являются субсидии из регионального или местного бюджета на софинансирование проектов ТОС (например, Архангельская и Волгоградская области, города Архангельск, Волгоград, Ульяновск), субсидии на софинансирование проектов социально ориентированных некоммерческих организаций (Республика Коми), финансовые средства на обеспечение работы председателей ТОС (г. Котельнич Кировской области), субсидии на софинансирование местных социальных инициатив (Кировская область и г. Киров).

Таким образом, территориальное общественное самоуправление – это институт непосредственной демократии на местах, институт реального местного самоуправления. Его роль в развитии территорий и решении местных проблем может быть достаточно значимой при наличии эффективной системы ТОС в муниципалитете, финансовой и иной поддержки со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Поэтому в каждом муниципальном образовании необходимо четко определить роль ТОС в управлении развитием территорий, в решении местных проблем, место в единой системе институтов развития на муниципальном уровне в рамках описанного выше механизма.

Осуществление многих проектов, решение проблем территориального развития возможно и *за счет вовлечения финансовых и иных средств и ресурсов населения*. Как показывает практика, для этой цели применяется также и самообложение граждан, создаются специализированные фонды развития местных сообществ, используются технологии краудсорсинга, что позволяет объединить средства населения, а также отчасти средства бизнеса и бюджетов для осуществления приоритетных проектов.

Еще одной из эффективных форм участия населения в решении вопросов и проблем социально-экономического развития муниципальных образований выступает **самообложение граждан**. Эта форма участия представляет собой разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Средства самообложения граждан зачисляются в состав доходов местного бюджета. В отличие от налогов такие платежи носят целевой характер и являются разовыми. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Вопросы введения и использования указанных разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан). В примерный перечень мероприятий, на которые могут расходоваться средства самообложения жителей, входят следующие направления:

- благоустройство населенных пунктов поселения;
- ремонт и реконструкция дорог, мостов, бань, фельдшерско-акушерских пунктов, спортивных сооружений, объектов ЖКХ, детских садов, библиотек, клубов и других культурно-просветительных и лечебно-профилактических учреждений в населенных пунктах;
- строительство и реконструкция памятников, мест отдыха, колодцев,

мест купания, источников в границах сельского поселения;

– прочие мероприятия по развитию социально-культурной и инженерной инфраструктуры поселения.

Эта форма участия населения в управлении развитием территории наиболее распространена в сельской местности. При этом для организации сбора средств самообложения граждан в каждом муниципалитете должно быть предварительно разработано «Положение о самообложении граждан муниципального образования...», в котором указываются цели, задачи, направления и механизм сбора и расходования средств самообложения граждан.

Особенную популярность процедура самообложения получила в поселениях Кировской области, Пермском крае и Республике Татарстан, где на каждый собранный рубль средств самообложения выделяется по 1–5 рублей из регионального бюджета.

В Пермском крае за период 2011–2014 гг. удалось реализовать более 100 проектов, направленных на благоустройство территории населенных пунктов (организация уличного освещения, озеленение, вырубка старых деревьев, обустройство и реконструкция пляжей, парков, скверов, мест отдыха, очистка рек, установка контейнеров, организация и оборудование площадок для сбора мусора, полигонов ТБО, пожарных водоемов, установка указателей, благоустройство и реконструкция кладбищ, приобретение оборудования для благоустройства); строительство, ремонт, реконструкцию и содержание местных дорог, мостов, тротуаров, объектов водоснабжения и канализации; строительство и реконструкцию детских площадок, спортивных площадок и сооружений, автобусных остановок.

Как показывают результаты мониторинга местных бюджетов, проводимого Министерством финансов РФ [36], в 2014 году в целом по стране отмечается значительный рост поступлений в местные бюджеты средств самообложения граждан: общий объем таких поступлений составил 114,3 млн рублей, что в 4,5 раза, или на 88,7 млн рублей, больше уровня 2013 года. Самообложение граждан вводилось в 2014 году в 1454 муниципальных образованиях (34 региона) – это 6,4% от общего количества муниципальных образований. Наибольший объем поступлений от самообложения в 2014 году приходится на Республики Татарстан и Башкортостан, Кировскую и

Липецкую области, Пермский край.

Таким образом, самообложение позволяет самим жителям выявлять и самим участвовать в решении отдельных проблем местного значения. И этот механизм служит формой реального участия населения в местном самоуправлении, решении проблем местного развития посредством выражения консолидированного мнения в виде референдума. В то же время это форма взаимодействия населения и власти муниципального образования для поиска наиболее оптимального решения общих проблем.

3.4. Инструменты поддержки местных инициатив

В целях поддержки местных инициатив населения могут использоваться различные инструменты. Один из них – создание специальных фондов. **Фонды местных сообществ** (далее – ФМС) аккумулируют благотворительный капитал, средства коммерческих и некоммерческих организаций, частных участников (физических лиц и индивидуальных предпринимателей), а также средства бюджетов различных уровней, в том числе по целевым программам субъекта РФ по поддержке местных инициатив. Впервые фонд местных сообществ (community foundation) был создан в 1914 г. в США.

Фонд местного сообщества определяется как некоммерческая организация, которая работает на конкретной территории и имеет целью объединение экономических, человеческих, социальных ресурсов территории для решения проблем местного сообщества и повышения качества жизни населения [52]. В настоящее время ФМС (всего 1440) действуют более чем в 50 странах Западной и Восточной Европы, Северной и Южной Америки. В США сосредоточено около половины всех ФМС (порядка 600). Фонды являются социальным механизмом, помогающим органам власти решать проблемы повышения качества жизни населения. В России первый ФМС создан в 1998 г. (городской благотворительный фонд Тольятти). В 2003 г. создано Партнерство фондов местных сообществ, единое сообщество, ориентированное на развитие гражданского общества через улучшение качества жизни местных сообществ на основе развития и продвижения технологий социальной стабильности. В конце 2000-х годов в Партнерстве насчитывалось уже 26 фондов.

Фонды местного сообщества, как правило, распределяют ресурсы сре-

ди НКО и инициативных групп граждан на конкурсной основе. Решение о выделении средств принимают грантовый комитет и экспертные советы, в состав которых входят представители трех секторов местного сообщества и эксперты в обозначенной проблематике. Управление фондом осуществляется самим сообществом опосредованно – через паритетное представительство органов власти, бизнеса, общественности и некоммерческого сектора.

Механизм отбора заявок включает участие экспертных советов. Под каждое тематическое направление формируется отдельный совет, в котором участвуют специалисты из соответствующих областей, эксперты из числа благотворителей со стороны бизнеса, отдельных жителей.

Фонд регистрируется как некоммерческая организация, которая работает на конкретной территории с целью объединения экономических, человеческих, социальных ресурсов территории для решения проблем местного сообщества, приоритетных и выдвинутых непосредственно населением. Финансирование ФМС из местного бюджета в большинстве случаев принимает форму участия в реализации муниципальных программ, а также при выполнении работ по муниципальному или государственному заказам.

В настоящее время в РФ действуют 45 ФМС, еще 13 организаций в той или иной степени используют модель и подходы фондов местных сообществ [53]. Российские ФМС доказали, что благотворительность может развиваться не только там, где много финансовых и социальных ресурсов, сформированных связей между различными группами сообщества. За последние 5 лет фонды появились и в «глубинке», на сельских и неиндустриальных территориях, удаленных от областных центров.

ФМС выполняют очень разные функции: от активизации и просвещения населения до привлечения и распределения различных ресурсов. За 10 лет реализации Программы развития ФМС в России фонды-грантополучатели привлекли из местных источников как минимум 16,5 млн долл. США. Самые значительные ресурсы имеются в фонде Тольятти – 52 млн руб. и в фонде «Первоуральск 21 век» – 12 млн руб. На 1 января 2013 г. фондами было проведено уже более 500 конкурсов и поддержано свыше 4000 социальных проектов за счет местных ресурсов. Общий ежегодный бюджет только российских членов Партнерства ФМС составляет более 98,6 млн рублей. Общий

ежегодный фонд целевого благотворительного финансирования инициатив (грантовый фонд) – более 17,0 млн рублей. Общий капитал (endowment) фондов – членов партнерства в 2012 году – 68,2 млн рублей [81].

Будучи организациями, которые возникли в местных сообществах, ФМС хорошо понимают проблемы, наиболее актуальные для сообществ, на благо которых они работают. Они выступают в качестве ресурсных центров и источников финансирования для проектов внутри сообществ. В этом смысле ФМС – идеальные партнеры для компаний, желающих сделать вклад в развитие территорий. Существуют многочисленные примеры успешного сотрудничества между корпорациями и ФМС в России, когда они помогали реализовать грантовые программы для местных сообществ в качестве операторов.

Так, в Пермском крае создан фонд поддержки социальных инициатив «Содействие». Цель его деятельности – выявление в местном сообществе людей, способных взять на себя ответственность за самостоятельное решение социальных проблем отдельной территории для закрепления молодежи на селе. За время работы фонда проведено 5 межтерриториальных конкурсов социальных проектов, в рамках которых профинансировано 83 проекта на общую сумму 2813,4 тыс. рублей. Результат этих вложений: 5 сельских стадионов и спортивных площадок, центры народного творчества, где у молодых сельчан теперь есть возможность обучиться ремеслам, востребованным сегодня не только на селе, но и в городе.

Таким образом, фонды местных сообществ позволяют привлекать благотворительные средства, средства заинтересованных участников, населения и бюджетов для грантовой поддержки по проектам развития местных сообществ для реализации проектов в муниципальных образованиях в социальной сфере, сфере развития гражданского общества. Данные фонды созданы лишь в небольшом количестве регионов, хотя их функционирование способствует повышению гражданской активности населения, вовлечению его в процессы развития территорий, аккумулярованию и организационному соединению различных представителей бизнеса, желающих содействовать развитию территорий. В то же время целесообразно более активное подключение регионального или местного бюджета к финансированию проек-

тов фондов в рамках программ поддержки НКО, привлечение федеральных средств на финансирование НКО.

В перечне актуальных вопросов регионального управления поиск и использование качественно новых технологий поддержки местных инициатив. К их числу относится **краудсорсинг**, быстро развивающийся и успешно зарекомендовавший себя как эффективное средство достижения целей. Применение технологии краудсорсинга в процессе управления регионом становится основой высоких темпов подобного развития. Актуальность применения технологии краудсорсинга в государственном менеджменте обусловлена объективным усложнением и удорожанием процессов регионального управления.

В социологии управления под краудсорсингом (crowdsourcing, crowd – «толпа» и sourcing – «использование ресурсов») понимается передача определенных производственных функций неопределенному кругу лиц или организаций, координирующих при этом свою деятельность с помощью информационных технологий. Главная идея краудсорсинга заключается в том, чтобы необходимую работу исполняли не профессионалы, а любители. То есть целью данной технологии является использование потенциала большего количества людей для решения общественно значимых задач в регионе [99]. Краудсорсинг – это технология, объединяющая новые сетевые инновационные технологии, новый подход в методологии решения комплексных задач с использованием интеллектуального потенциала и знаний миллионов граждан с разделением процесса на отдельные части.

Например, в Белгородской области примером использования краудсорсинга является проект «Народная экспертиза», представляющий собой создание веб-сайта, где каждый житель города может оставить свои рекомендации, просьбы и идеи по интересующему его вопросу в любой сфере деятельности региона, цель веб-сайта – собрать лучшие народные предложения, способствующие решению актуальных проблем области.

Основными *преимуществами* краудсорсинга являются:

- доступ к результатам труда практически не ограниченной аудитории позволяет быстро создать в регионе глобальный продукт;
- привлечение талантливых людей по всему миру, что в итоге дает но-

вые идеи и положительный результат;

- выполнение заданий людьми соответствующей квалификации;
- простота реализации краудсорсинговых задач;
- низкие затраты.

Под *региональным краудсорсингом* понимается технология вовлечения потребителей региональных властных услуг (население, бизнес и др.) в процесс социального взаимодействия с органами управления субъектом РФ и передача им функций соучастия в процессе разработки и принятия регионального решения, относящихся к различным направлениям их жизнедеятельности, на основании публичной оферты, не подразумевающей заключение трудового договора [99].

Рассматривая краудсорсинг как специфическую технологию управления социально-экономическим развитием региона, необходимо выделить приоритетные направления его использования:

- 1) привлечение инвестиций в региональную экономику;
- 2) разработка стратегии и проектов социально-экономического развития региона;
- 3) поддержка и развитие малого бизнеса в регионе;
- 4) создание новых высокотехнологичных рабочих мест.

Для внедрения технологии краудсорсинга в практику регионального управления необходимо осуществить следующие решения и действия:

- принять единые стандарты обеспечения открытости для государственных органов всех уровней, включая прозрачные процедуры обратной связи и учета мнения граждан при приеме решений;
- проработать базовые правила систем «Общественный контроль», «Народная экспертиза» и др.;
- создать портал открытых данных, аналогичный государственным порталам других стран;
- стимулировать дальнейшее создание гражданских краудсорсинговых проектов на основе государственных открытых данных и через запуск в каждом регионе интернет-площадки для диалога между чиновниками и рядовыми гражданами.

Частным случаем краудсорсинга является краудфандинг. *Краудфандинг*

(народное финансирование, от англ. crowdfunding, crowd – «толпа», funding – «финансирование») – это коллективное сотрудничество людей (доноров), которые добровольно объединяют свои деньги или другие ресурсы вместе, как правило через интернет, чтобы поддержать усилия других людей или организаций (реципиентов). Сбор средств может служить для различных целей – помощь пострадавшим от стихийных бедствий, поддержка со стороны болельщиков, поддержка политических кампаний, финансирование стартап-компаний и малого предпринимательства, создание свободного программного обеспечения, получение прибыли от совместных инвестиций и другое. Изначально должна быть заявлена цель, определена необходимая денежная сумма, составлена калькуляция всех расходов, а информация по ходу сбора средств должна быть открыта для всех. Термин «краудфандинг» появился одновременно с термином «краудсорсинг» в 2006 году и его автором является Джефф Хауи (Jeff Howe) [101]. После удачных воплощений в области некоммерческих культурных и социальных проектов краудфандинг набирает свою силу и в сфере финансирования стартапов и локальных бизнесов.

Не последнюю роль в развитии и продвижении краудфандинга играют социальные медиа: Facebook, ВКонтакте, Twitter, специализированные сайты являются важнейшими инструментами для обмена информацией о краудфандинговых проектах и способствуют преобразованию социального капитала в финансовый. Социальные сети позволяют создавать контент, распространять его, минуя тем самым цепь привычных посредников.

В целом следует отметить, что краудфандинг позволяет найти финансирование для таких проектов, на которые невозможно было бы привлечь средства традиционными способами – через инвестиции, банковские займы.

Выделяют следующие виды вознаграждения спонсоров: без вознаграждения (пожертвование), нефинансовое вознаграждение, финансовое вознаграждение (краудинвестинг).

Отсутствие вознаграждения (пожертвования). Пожертвования обычно являются добровольными актами, без всяких обязательств для получателя. Чаще всего эта модель применяется в социальных, политических, экологических и медицинских проектах (сбор средств на помощь в лечении заболевания или на деятельность благотворительной организации). В качестве обратного действия

может выступать некое «спасибо», то есть упоминание донатора на сайте и т.д. В качестве примеров таких платформ можно привести <http://www.betterplace.org/de> в Германии, <http://respekt.net> в Австрии и dobro.mail.ru в России.

Нефинансовое вознаграждение (модель Кикстартера). На текущий момент это самая распространенная по количеству интернет-платформ модель краудфандинга. Она зарекомендовала себя как эффективный инструмент сбора средств на любые проекты, начиная от креативных и заканчивая сложными технологическими продуктами. Главной особенностью этой модели является получение спонсоров в ответ на свою поддержку нефинансового вознаграждения. Оно может выражаться в виде записанного альбома, приглашения на концерт, упоминания в титрах, первом образце произведенного продукта, автографа и всего того, на что хватит воображения автору проекта.

Частным случаем схемы «нефинансового вознаграждения» является модель *предзаказов*. В данной концепции вознаграждением может быть сам финансируемый продукт. Например, книга, фильм, музыкальный альбом, программное обеспечение, новый гаджет. Авторы таких проектов обещают доставить продукт сразу после его производства. Таким образом, спонсоры по данной модели краудфандинга становятся первыми обладателями результата коллективного финансирования.

Самой успешной платформой, работающей по принципу нефинансового вознаграждения и, в частности, предлагающей модель предзаказов, является площадка Kickstarter (Кикстартер), которая только за 2012 год собрала 320 млн долл., а в 2015 году преодолела отметку в 1,5 млрд долл.

Финансовое вознаграждение (краудинвестинг). Его основной характеристикой и отличительной особенностью является наличие финансового вознаграждения, которое получает спонсор (в данном случае уже инвестор) в обмен на свою поддержку. Выделяют такие формы краудинвестинга, как роялти, народное кредитование, акционерный краудфандинг.

– *Модель роялти.* Является логическим продолжением схемы нефинансового вознаграждения, только кроме нефинансовых бонусов и различных поощрений спонсор (инвестор) получает долю от доходов или прибыли финансируемого проекта.

– *Народное кредитование (краудлендинг).* Наиболее распространенная

по количеству привлеченных средств форма. В качестве основного преимущества для кредиторов выделяют более высокие ставки и саму возможность предоставления займа в очень широком спектре отраслей. Заемщик выигрывает в более низких тарифах и удобстве получения кредита. Ключевой характеристикой данной формы краудинвестинга является наличие четкого плана-графика возврата заемного капитала инвесторам. То есть инвестор заранее имеет всю информацию о том, когда он получит обратно свои вложения вместе с оговоренным процентом. Источником финансирования выступают исключительно физические лица.

Кредитование физических лиц может существовать как в виде народного кредитования, так и в *виде P2P кредитования*, когда заемщик общается не с обезличенной массой людей, а с непосредственным кредитором.

Частным случаем кредитования физических лиц является *модель социального кредитования*. Она характеризуется номинальными процентами по кредиту или их полным отсутствием. Основное назначение подобных кредитов – это оказание помощи бедным и нуждающимся слоям населения, в первую очередь в развивающихся странах мира.

– *Акционерный краудфандинг*. Это самая передовая форма краудфандинга, где в качестве вознаграждения спонсор (инвестор) получает часть собственности, акции предприятия, дивиденды или право голосования на общих собраниях акционеров. Одним из успешных примеров является британский проект Seedrs, который специализируется на акционерном краудфандинге. Другой важной вехой стало принятие закона в Италии, легализующего данный способ инвестирования стартапов.

Российский краудфандинг перешагнул порог по сборам в 175 млн руб. Однако пока в этой отрасли очень четко прослеживается отставание в несколько лет. Полноценной точкой отсчета для коммерческого краудфандинга в России стал 2012 год. Хотя отдельные краудфандинговые отечественные проекты существовали и ранее: например, проекту «С миру по нитке» уже больше двух лет. Самыми заметными игроками отечественного рынка на данный момент являются краудфандинговые площадки Boomstarter и Planeta, вышедшие в середине 2012 года и стремительно набирающие популярность (75–80% оборота рынка), а также площадка Kroogi, предназначен-

ная для музыкантов. Обе площадки работают по модели предоставления спонсору «нефинансового вознаграждения», копируя западные проекты Kickstarter и Indiegogo соответственно.

Таким образом, современный рынок традиционного инвестирования имеет определенный финансовый порог либо ограниченность инструментов. Краудфандинг снимает оба эти ограничения для потенциального инвестора и позволяет авторам идей обойти консерватизм инвестиционного рынка и реализовать самые смелые и нестандартные проекты.

Наиболее распространенными зарубежными и российскими краудфандинговыми платформами являются следующие (табл. 3.6).

В России первой краудфандинговой платформой стал проект Kroogi, основанный в 2007 году. Крупнейшим в России проектом по сбору средств является фильм «28 панфиловцев», который собрал 3191595 ру-

Таблица 3.6. Зарубежные и отечественные краудфандинговые платформы

Платформа	Дата создания	Электронный адрес	Какие проекты финансирует
Sellaband	2006	https://www.sellaband.com	Творческие проекты (Германия)
Kickstarter	2008	http://www.kickstarter.com	Любые (США)
Indiegogo	2008	http://www.indiegogo.com	Любые (США)
RocketHub	2009	http://www.rockethub.com	Любые (США)
Sponsume	2010	http://www.sponsume.com	Творческие проекты (Великобритания)
Fondomat	2011	http://www.fondomat.com	Любые (Чехия)
Joby	2011	http://www.ioby.org	Экологические проекты (США)
Startsomegood	2011	http://startsomegood.com	Инновационные, социальные проекты (США)
Eppela	2012	http://www.eppela.com	Любые (Италия)
Camp-fire	2012	http://camp-fire.jp	Любые (Япония)
Kroogi	2008	http://kroogi.com	Творческие проекты (РФ)
Электронный благотворительный ящик	2009	http://www.blagobox.ru	Социальные (РФ)
Startapp	2009	http://www.slideshare.net	Любые (РФ)
ThankYou	2010	http://thankyou.ru	Творческие проекты (РФ)
Мой учитель	2010	http://my-teacher.ru	Социальные (РФ)
С миру по нитке	2010	http://smipon.ru	Любые (РФ)
Тузеза	2011	http://together.ru	Социальные (РФ)
Planeta	2011	http://planeta.ru	Творческие проекты (но планируется раздел для стартапов) (РФ)
ITRockOut	2012	http://itrockout.com	Сервис заказа программного обеспечения (РФ)
Русини	2012	http://rusini.org	Социальные (РФ)
Boomstarter	2012	http://boomstarter.ru	Любые (РФ)

Источник: Воробьева О.И., Миньков С.Л. Краудфандинг: интернет-сервис народного финансирования // Современные наукоемкие технологии. – 2014. – Вып. 5-2. – С. 66–68.

блей [14]. Среди успешных проектов в сфере производства, технологий, профинансированных с помощью краудфандинга, можно назвать такие: «Строим кроликоферму в Ростовской области» (в 2015 г. собрано 585 тыс. руб.), «Построим свиноферму для Урала!» (2016 г., 553 тыс. руб.), «Честный продукт – здоровое будущее!» (2016 г., 491 тыс. руб.), «Березовская росстань – Центр развития сельских инициатив» (2016 г., 963 тыс. руб.), «Восстановление лесов острова Ольхон на Байкале» (2016 г., 807 тыс. руб.), «Бионический протез руки MAXBIONIC» (2016 г., 1583 тыс. руб.), «Бюджетная интерактивная доска» (36 тыс. руб.), «Открытие фермерского магазина LavkaLavka!» (2013 г., 692 тыс. руб.), «Дашины пирожки. Оборудование для пекарни» (2013 г., 202 тыс. руб.) и другие. С помощью краудфандинговой платформы planeta.ru уже собрано 475,631 млн руб., поддержано 2817 проектов (каждый третий проект – успешный): 20% успешных проектов относятся к категории музыка, 18% – кино, видео и анимация, 13% – литература и журналистика, 20% – общество, 8% – бизнес-проекты и технологии, 14% – благотворительность.

Краудфандинг имеет перспективы и в сфере решения проблем развития регионов и муниципальных образований. По данным авторов карты краудсорсинга, первый проект появился в Астрахани в 2012 году. Его суть в том, что часть средств, заложенных на развитие городского хозяйства, расходуется на нужды и цели, определенные самими жителями. Каждый горожанин знает, сколько средств тратится на определенный объект, какие работы ведутся и когда завершатся.

Департаментом культуры г. Москвы и платформой Boomstarter был реализован проект «Молодая Москва», в котором НКО из столицы получали 50% финансирования от народа с помощью краудфандинга и 50% – в виде грантов от государства (в случае успешных сборов). Появлялись сообщения о том, что Boomstarter в будущем реализует подобный способ распределения грантов совместно с Общественной палатой РФ или ряда субъектов РФ.

Краудсорсинговый проект Тульской области «Народный бюджет» имеет другую специфику. В 2014 году на него было выделено 300 млн рублей. Граждане получили возможность реализовать самый широкий спектр проектов: ремонт кровли жилых домов, водопроводов и тепловых сетей, благоустройство дворовых территорий, приведение в порядок дорог внутри по-

селений и между ними, а также мемориальных комплексов, домов культуры, парковых зон и гидротехнических сооружений. Проекты-победители определяются в результате областного конкурса. Число проектов-победителей от одного муниципального образования не лимитируется, максимальная сумма проекта для городских поселений – 3 млн руб., для сельских – 2 млн рублей. Только по итогам одного года из 1000 зарегистрированных заявок отбор прошли 588, а общий объем финансирования составил 375 млн рублей [14].

Немного иную форму реализации проекта «Народный бюджет» выбрали в Якутске. С помощью краудсорсингового портала OneClickYakutsk отбираются инициативы, направленные на всестороннее развитие Якутска. Лучшие по итогам голосования и конкурсного отбора получают поддержку от городской администрации. Стартовавший в 2014 году проект за короткий срок собрал 184 инициативы по улучшению города. По итогам конкурсного отбора администрация Якутска выделила для реализации лучших проектов горожан 47 грантов на общую сумму порядка 30 млн рублей. Основной принцип участия в «Народном бюджете» – софинансирование со стороны не только муниципального образования, но и спонсоров – юридических и физических лиц и самого населения. Не менее 20% общей стоимости проекта должна составлять сумма, внесенная населением и спонсорами.

Основное отличие проектов «Народный бюджет» заключается в том, что бюджетные деньги выделяются областью только при условии софинансирования проекта со стороны населения, муниципального образования и спонсоров. Следовательно, эти проекты можно отнести к краудфандинговым.

Таким образом, технологии краудсорсинга (краудфандинга) служат эффективным механизмом объединения усилий для реализации и финансирования инновационных, творческих проектов в любых сферах деятельности, направленных в том числе на решение проблем территорий и поддержку перспективных идей, обеспечивающих экономический рост и развитие.

Практические задания по главе

Вопросы для самоконтроля

1. Поясните суть стратегического планирования и его роли в формировании и реализации региональной политики по развитию муниципальных образований.

2. Какова последовательность этапов стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований?

3. Определите систему документов стратегического планирования на муниципальном уровне в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

4. Охарактеризуйте связь между документами стратегического и бюджетного планирования.

5. Каково значение и базовые принципы межмуниципального сотрудничества?

6. Охарактеризуйте основные формы сотрудничества муниципальных образований в России. В чем их особенности и ограничения в применении?

7. Дайте характеристику основным этапам организации межмуниципального сотрудничества.

8. Назовите формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

9. Охарактеризуйте такую форму участия населения в управлении развитием территорий, как территориальное общественное самоуправление. Приведите примеры успешной работы ТОСов.

10. Что такое самообложение граждан? Каковы могут быть направления расходования этих средств?

11. Дайте характеристику основным инструментам поддержки местных инициатив. Какова их роль в социально-экономическом развитии муниципальных образований?

12. Опишите механизм взаимодействия органов местного самоуправления муниципального района и входящих в его состав поселений.

13. Проанализируйте стратегию социально-экономического развития одного из субъектов федерации на предмет учета в ней территориальной специфики и наличия инструментов развития муниципальных образований.

Тест

1. Расположите этапы стратегического планирования в правильном порядке.

- а) оценка степени реализации стратегий;
- б) реализация выбранных стратегий;
- в) определение целей и приоритетов развития;
- г) анализ стартовых условий.

2. К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, не относится:

- а) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития;
- б) прогноз социально-экономического развития на среднесрочный или долгосрочный период;
- в) бюджетный прогноз на долгосрочный период;
- г) стратегия пространственного развития.

3. Эффективность реализации различных документов стратегического планирования определяется такими факторами, как

- а) финансовый механизм реализации стратегии;
- б) длительность периода разработки стратегии социально-экономического развития;
- в) наличие подготовленной управленческой команды, которая будет способна эффективно и с наибольшими усилиями действовать для достижения поставленных задач;
- г) достоверность прогноза социально-экономического развития муниципального образования;
- д) влияние внешних факторов и условий.

4. Какой вид межмуниципального сотрудничества в настоящее время наименее распространен в России?

- а) ассоциативное;
- б) договорное;
- в) хозяйственное.

5. Сколько в настоящее время в России (на 2017 г.) образовано Советов муниципальных образований субъектов РФ?

- а) 30; б) 83; в) 89; г) 85.

6. Расположите этапы межмуниципального сотрудничества в правильном порядке:

- а) организация обсуждения и согласование проекта с депутатским корпусом и гражданским обществом;
- б) учреждение объединений межмуниципального сотрудничества и реализация проекта;
- в) обоснование целесообразности организации межмуниципальных структур;
- г) оценка результатов реализации проекта по межмуниципальному сотрудничеству и корректировка деятельности этого объединения;
- д) проектирование процесса межмуниципального сотрудничества.

7. К основным направлениям деятельности современных ТОСов не относится?

- а) защита прав и интересов жителей;
- б) формирование представительного органа муниципального образования
- в) организация досуга жителей;
- г) реализация социальных проектов;
- д) финансовая поддержка предпринимателей.

8. В каком субъекте РФ территориальное общественное самоуправление активно развивается ещё с начала 2000-х годов и преимущественно в сельской местности, а число зарегистрированных ТОС к 2015 г. составило 830?

- а) Вологодская область;
- б) Архангельская область;
- в) Краснодарский край;
- г) Республика Коми.

9. Для какой доли жителей муниципального образования в соответствии с законодательством РФ могут быть применены освобождение от уплаты средств самообложения граждан или уменьшение размера платежей?

- а) 15%; б) 10%; в) 50%; г) 30%.

10. В каком году и в какой стране впервые был создан фонд местного сообщества?

- а) в 1897 г. в США;
- б) в 1914 г. во Франции;
- в) в 1914 г. в США;
- г) в 1937 г. в СССР.

11. Технология, объединяющая новые сетевые инновационные технологии, новый подход в методологии решения комплексных задач с использованием интеллектуального потенциала и знаний миллионов граждан с разделением процесса на отдельные части, – это:

- а) краудсорсинг;
- б) самообложение граждан;
- в) краудфандинг;
- г) аутсорсинг.

12. Особенностью такой модели краудфандинга, как «модель предзаказов», является?

- а) получение спонсорами в ответ на свою поддержку нефинансового вознаграждения;
- б) авторы проектов обещают доставить продукт сразу после его производства;
- в) наличие четкого плана-графика возврата заемного капитала инвесторам;

г) в качестве вознаграждения спонсор (инвестор) получает часть собственности, акции предприятия, дивиденды или право голосования на общих собраниях акционеров.

Заключение

В заключение данного пособия приведем краткие общие выводы по его содержанию.

1. Региональная политика по развитию муниципальных образований – деятельность органов власти субъекта РФ по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований, взаимодействия субъекта и муниципалитетов в направлении решения общих проблем и задач комплексного и устойчивого развития региона.

Механизм регулирования территориального развития включает в себя такие формы воздействия, как комплексные программы развития муниципальных образований, адресные меры поддержки отдельных предприятий и производств; прямые и косвенные методы; полномочия региональных властей по регулированию экономической деятельности на территории, по участию в хозяйственном обороте; научно-методическое, проектно-планировочное, правовое, ресурсное, организационное, стимулирующее и информационно-аналитическое обеспечение.

2. Управление развитием муниципальных образований представляет собой целенаправленную деятельность различных участников этого процесса по решению вопросов местного значения, определению направлений, задач, механизмов, мероприятий, а также согласование интересов и роли участников для достижения целей и приоритетов развития муниципального образования. Управление развитием муниципалитетов осуществляется в рамках системы местного самоуправления.

Для обеспечения комплексного развития региона, наиболее полного и качественного использования потенциала входящих в него муниципалитетов

необходимо обоснованное определение территориальных приоритетов, то есть выделение групп территорий со специфическими ресурсами, возможностями и особенностями развития – таких, которые играют различную роль в воспроизводственном процессе региона и в отношении которых политика региональных властей будет носить дифференцированный характер.

3. Важными задачами в сфере региональной политики являются проведение научно обоснованной оценки ее эффективности и разработка направлений совершенствования.

Российскими и зарубежными учеными разработано также большое количество методик, позволяющих проводить комплексную оценку уровня социально-экономического развития муниципальных образований. Основные различия между ними заключаются в подходах к определению состава показателей, математического инструментария их агрегирования. Для проведения данной оценки может быть использован методический подход, использующий многомерный сравнительный анализ.

4. Устойчивое развитие территорий возможно только при эффективном использовании имеющихся ресурсов, источников развития, к важнейшим из которых относятся природные и трудовые ресурсы, производственные мощности, инфраструктура, финансовые средства, составляющие потенциал территории. Следовательно, определение перспектив социально-экономического развития муниципальных образований обуславливает необходимость проведения объективной оценки их потенциала.

Социально-экономический потенциал территории – это совокупность факторов и условий, позволяющих муниципальному образованию устойчиво развиваться, эффективно использовать имеющиеся ресурсы и возможности, что в конечном счете приводит к повышению уровня социально-экономического развития и качества жизни населения. Уровень потенциала может быть оценен с помощью предложенной в данном пособии балльно-рейтинговой методики.

5. Важной научной и практической задачей является оценка эффективности муниципального управления в целом. В общем виде под эффективностью государственного и муниципального управления понимается степень полноты и качества выполнения органами власти своих функций и задач,

степень удовлетворения запросов и потребностей населения, а под эффективностью деятельности органов власти – достижение заданного результата при минимуме затраченных ресурсов (бюджетных средств, времени и т.д.) или достижение наилучшего (максимального) результата при заданном объеме ресурсов, средств. В отличие от эффективности результативность управления – это степень достижения заданного результата функционирования управляемой системы (например, достижение стратегических ориентиров развития муниципалитета в соответствующем году).

В 2010-е годы в России начала складываться целостная система оценки эффективности деятельности государственного и муниципального управления: от оценки деятельности региональных (муниципальных) властей в целом до оценки каждого сотрудника органа власти и муниципального учреждения. При этом в показатели эффективности деятельности органов власти и их подразделений включаются параметры достижения целевых показателей соответствующих Указов Президента РФ, государственных программ региона (муниципального образования), увязанные по срокам, исполнителям, мероприятиям, источникам финансирования.

6. Для повышения эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований необходимо четкое понимание всеми уровнями власти (федеральным, региональным и местным) и согласование между ними стратегических приоритетов, целей, задач развития территорий, механизмов их достижения, а также разделение полномочий, функций и задач между участниками процесса стратегического планирования. Соответственно должны быть согласованы и стратегические документы (стратегии, программы, прогнозы), разрабатываемые на этих уровнях власти. Все это позволит увязать бюджетное и стратегическое планирование с эффективностью деятельности органов власти.

7. Одним из направлений решения проблем низкой финансово-экономической самостоятельности локальных территорий может стать развитие межмуниципального сотрудничества. Под ним понимается объединение на взаимовыгодной основе усилий, материальных и нематериальных ресурсов органов местного самоуправления муниципальных образований для создания общественных благ или оказания общественных услуг.

8. В условиях низкой финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований и пассивности непосредственно населения в осуществлении местного самоуправления и решении местных проблем необходимо развивать различные формы самоорганизации населения на местном уровне в целях реализации проектов по благоустройству территории, улучшению инфраструктуры, решению социальных проблем преимущественно за счет личных средств и ресурсов населения при незначительной бюджетной поддержке. Весьма эффективной формой координации интересов местных жителей и объединения усилий и ресурсов для совместной деятельности является территориальное общественное самоуправление. Как показывает практика, для этой цели применяется также самообложение граждан, создаются специализированные фонды развития местных сообществ, используются технологии краудсорсинга, что позволяет объединить средства населения, а также отчасти средства бизнеса и бюджетов для осуществления приоритетных проектов.

Таким образом, рассмотренные в данном учебном пособии сущность, содержание, механизм реализации региональной политики по развитию муниципальных образований и подходы к оценке ее эффективности позволят получить новые знания и развить навыки в сфере региональной экономики и управления.

Список использованных источников

1. Амелин, Д.Е. Местное самоуправление в региональном развитии [Текст] / Д.Е. Амелин. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 182 с.
2. Бабун, Р. К вопросу о межмуниципальной хозяйственной кооперации [Текст] / Р. Бабун, С. Артемова // Городское управление. – 2012. – № 1. – С. 64-69.
3. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа : <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>
4. Бачлер, Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе [Электронный ресурс] / Дж. Бачлер. – Режим доступа : http://www.politanaliz.ru/articles_501.html
5. Баянова, Т.О. Ресурсный потенциал сельских территорий: повышение эффективности муниципального управления [Текст] / Т.О. Баянова, Ю.Г. Бюраева // Вестник Бурятского государственного университета. – 2011. – № 1. – С. 161-166.
6. Боголюбов, В.С. Управление городским хозяйством [Текст] / В.С. Боголюбов, В.М. Стеняев. – Л. : Стройиздат. Ленингр. отделение, 1989. – 168 с.
7. Бурак, П.И. К вопросу о формировании системы стратегического планирования в регионах РФ [Текст] / П.И. Бурак // Россия в XXI веке: глобальные вызовы и перспективы развития : пленарные доклады III Междунар. форума, г. Москва, 21–22 октября 2014 г. ; под ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. – М. : ИПР РАН, 2014. – С. 62-70.
8. Бухвальд, Е.М. Местное самоуправление в России: реформа в зеркале анкетирования [Текст] / Е.М. Бухвальд, Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов // Самоуправление. – 2016. – № 5. – С. 13-18.

9. В Удмуртии на стимулирование развития городов и районов направлено более 20 миллионов рублей [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.myudm.ru/node/32772>
10. Вавилова, А.Ю. Эконометрическая модель рейтинговой оценки Приволжского федерального округа на основе социально-экономического потенциала [Текст] / А.Ю. Вавилова, А.В. Летчиков, М.А. Соколова // Вестник Удмуртского университета. Экономика. – 2006. – № 2. – С. 31-43.
11. Валентей, С.Д. Корректировка муниципальной реформы на основе общеэкономического принципа [Текст] / С.Д. Валентей // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 36-41.
12. Васильева, Е.Г. Оценка эффективности социальной политики: региональная практика [Текст] / Е.Г. Васильева // Власть. – 2008. – № 12. – С. 29-34.
13. Вечкинзова, Е.А. Институциональные основы оценки эффективности государственных, отраслевых и региональных программ в Республике Казахстан [Текст] / Е.А. Вечкинзова // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2009. – Т. 26. – № 4. – С. 151-156.
14. Возможности и преимущества краудсорсинга для реализации проектов социальной направленности [Электронный ресурс] / Портал крауд-сервисов. – Режим доступа : http://crowdsourcing.ru/article/vozmozhnosti_i_preimushhestva_kraudsorsinga_dlya_realizacii_proektov_socialnoj
15. Ворошилов, Н.В. Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области 1991–2011 гг. [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2013. – № 3 (65). – С. 31-41.
16. Ворошилов, Н.В. Методики оценки уровня и потенциала социально-экономического развития муниципальных образований [Текст] / Н.В. Ворошилов // Научные семинары-дискуссии. 2013 год : сборник. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2014. – С. 52-61.
17. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области [Текст] / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Экономические и социальные перемены: факты тенденции, прогноз. – 2014. – № 6 (36). – С. 54-69.

18. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития регионов России [Текст] / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 12 (ч. 3). – С. 325-332.
19. Ворошилов, Н.В. Оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований [Текст] / Н.В. Ворошилов // Вестник Череповецкого государственного университета. – 2014. – № 7 (60). – С. 54-59.
20. Ворошилов, Н.В. Социально-экономическое развитие России и реформирование института местного самоуправления в 2000–2014 годах [Текст] / Н.В. Ворошилов // Известия высших учебных заведений. Серия «Экономика, финансы и управление производством». – 2015. – № 3 (25). – С. 126-133.
21. Ворошилов, Н.В. Управление развитием территорий: проблемы и методическое обеспечение [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 6 (80). – С. 171-185.
22. Галиуллин, Т.Т. Современные проблемы оценки государственного управления [Текст] / Т.Т. Галиуллин // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – № 4. – С. 28-32.
23. Гарин, Д.В. Создание единой системы стратегического планирования и программного бюджетирования субъекта и муниципальных образований [Электронный ресурс] / Д.В. Гарин. – Режим доступа : sfr.bujet.ru/upload/iblock/cea/Д.В.%20Гарин.pdf
24. Гершанок, Г.А. Формирование стратегии устойчивого развития локальных территорий на основе оценки социально-экономической и экологической емкости [Текст] / Г.А. Гершанок. – М. : Экономика, 2006. – 418 с.
25. Гранберг, А.Г. Основы региональной экономики [Текст] : учеб. для вузов / А.Г. Гранберг. – 5-е изд. – М. : ГУ ВШЭ, 2006. – 495 с.
26. Грачев, А.Б. Социально-экономический потенциал муниципальных образований и методика его определения [Текст] / А.Б. Грачев // Региональные исследования. – 2008. – № 4 (19). – С. 11-15.
27. Гутникова, Е.А. Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации экономического и социального развития [Текст] / Е.А. Гутникова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 6. – С. 218-230.

28. Гутникова, Е.А. Социально-экономическое развитие муниципальных районов Вологодской области в 2000–2010 годах [Текст] / Е.А. Гутникова, А.Н. Чекавинский, Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2012. – № 5 (61). – С. 23-34.

29. Денисенко, Н.В. Анализ существующих критериев управления эффективностью деятельности предприятия [Текст] / Н.В. Денисенко // Дискуссия. – 2010. – № 1.

30. Доклад Главы Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края Ю.И. Бухрякова на совещании с главами городских округов и муниципальных районов Хабаровского края 27.08.2015 по вопросу «Развитие межмуниципального сотрудничества и создание межмуниципальных некоммерческих организаций на примере Восточного территориального фонда поддержки предпринимательства» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://смо.khabkrai.ru/media/attachments/2016/01/12/2.Доклад_Главы_со_слайдами_27.08.2015.doc

31. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства экономического развития Республики Коми на 2010–2014 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://econom.rkomi.ru/page/6029>

32. Дубровина, Н.А. Оценка эффективности регионального управления [Текст] / Н.А. Дубровина // Вестник Самарского государственного университета. – 2006. – № 8. – С. 54-59.

33. Задорожнева, Ю.В. Многофакторная оценка эффективности реализации социально-экономической политики региона [Электронный ресурс] / Ю.В. Задорожнева, А.Э. Калинина // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 4. – Режим доступа : <http://www.science-education.ru/pdf/2012/4/211.pdf>

34. Интернет-портал территориального общественного самоуправления Архангельской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tos29.ru>

35. Информационное обеспечение процесса управления экономическими системами [Текст] / А.В. Бабилова [и др.] ; под ред. проф. М.А. Боровской, доц. И.К. Шевченко. – Таганрог : Изд-во ТТИ ЮФУ, 2008. – 340 с.

36. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год [Электронный ресурс] / Министерство финансов РФ. – Режим доступа : http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_2014.pdf
37. К вопросу о концепции и содержании системы статистических показателей для анализа социально-экономического развития России и ее регионов [Текст] / Н.С. Апаргин, Л.С. Мыррикова, Е.С. Заварина, Б.Т. Рябушкин // Вопросы статистики. – 1999. – № 7. – С. 40-45.
38. Казанская, А.Ю. Разработка методики комплексной оценки социально-экономического состояния муниципальных образований [Текст] / А.Ю. Казанская // Исследовано в России. – Режим доступа : <http://zhurnal.apere.larn.ru/articles/2006/043.pdf>
39. Калинина, А.Э. Интегральная многофакторная оценка эффективности управления регионом в условиях модернизации российской экономики [Текст] / А.Э. Калинина // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2012. – № 1 (20). – С. 75-83. – (Экономика, Экология).
40. Клисторин, В.В. Федеративные отношения, региональная политика и проблема деформации экономического пространства России [Текст] / В.В. Клисторин // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3 (79). – С. 79-95.
41. Клисторин, В.И. Российский федерализм: региональная политика, направленная на поддержку муниципальных образований [Текст] / В.И. Клисторин // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 41-54.
42. Кобилев, А.Г. Муниципальное управление и социальное планирование в муниципальном хозяйстве [Текст] : учеб. пособие / А.Г. Кобилев, А.Д. Кирнев, В.В. Рудой. – 2-е изд., перераб. и доп. – Ростов н/Д. : Феникс, 2013. – 494 с.
43. Кокорин, А.Г. Государственное регулирование социально-экономического развития муниципального образования (политэкономический аспект) [Текст] : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / А.Г. Кокорин. – Челябинск, 2002. – 162 с.
44. Кормановская, И.Р. Оценка эффективности управления устойчивым развитием региона [Электронный ресурс] / И.Р. Кормановская, Н.Н. Ренкас //

Вестник Новгородского государственного университета. – 2006. – № 37. – С. 10-13. – Режим доступа : <http://www.novsu.ru/file/18690>

45. Краснова, Т.Г. Исследование социально-экономического потенциала муниципальных образований [Текст] / Т.Г. Краснова, Е.А. Балабанова // Известия ИГЭА. – 2010. – № 1 (69). – С. 56-58.

46. Кузнецова, О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования [Текст] / О.В. Кузнецова. – 6-е изд. – М. : ЛЕНАНД, 2015. – 304 с.

47. Куратченко, Е.В. Оценка эффективности управления муниципальных образований (на примере Алтайского края) [Текст] / Е.В. Куратченко // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 3. – С. 233-240.

48. Лексин, В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки [Текст] / В.Н. Лексин // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 3-39.

49. Лексин, В.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития [Текст] / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – 6-е изд., стер. – М. : ЛИБРОКОМ, 2012. – 368 с.

50. Лексин, В.Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления [Текст] / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М. : ЛЕНАНД, 2012. – 1024 с.

51. Меркушов, В.В. Интегральная оценка конкурентоспособности регионов [Электронный ресурс] / В.В. Меркушов. – Режим доступа : <http://sopssecretary.narod.ru/Konferencya/programm.htm>

52. Мерсиянова, И.В. Фонды местных сообществ в России [Текст] / И.В. Мерсиянова, И.И. Солодова. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – ВШЭ, 2009. – 154 с.

53. Местная филантропия национального значения. Фонды местных сообществ в России [Текст]. – М. : САФ Россия, 2014. – 54 с.

54. Местное самоуправление в сельском районе: тенденции, проблемы, перспективы [Текст] / В.А. Ильин, В.И. Чирков, Т.В. Ускова, К.А. Гулин, Д.П. Жаравин, И.Н. Дементьева. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – 196 с.

55. Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения [Текст] // Министерство регионального развития Российской Федерации. – М., 2010. – 66 с.
56. Михеева, Н.Н. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования [Текст] / Н.Н. Михеева, Р.И. Ананьина // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 39-57.
57. Моисеев, В.О. Методология анализа и оценки эффективности региональных экономических систем [Текст] / В.О. Моисеев. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2003. – 140 с.
58. Мокрый, В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе [Текст] / В.С. Мокрый. – Самара : Изд-во Самарского научного центра РАН, 2003. – 223 с.
59. Мониторинг деятельности ТОС в муниципальных образованиях Костромской области за 2013 год [Электронный ресурс] // Портал государственных органов Костромской области. – Режим доступа : [http://www.adm44.ru/i/u/%D0%A2%D0%9E%D0%A1%202013\(1\).docx](http://www.adm44.ru/i/u/%D0%A2%D0%9E%D0%A1%202013(1).docx)
60. Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000–2013 [Текст] : стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2014. – 324 с.
61. Нарышкин, С.Е. Роль муниципального звена в инновационном обновлении российской экономики [Текст] / С.Е. Нарышкин // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 23-25.
62. Наумов, С.Ю. Основы организации муниципального управления [Текст]: учебное пособие / С.Ю. Наумов, А.А. Подсумкова. – М. : Форум, 2009. – 352 с.
63. Некипелов, А.Д. Кризис в России: логика развития и варианты экономической политики [Текст] / А.Д. Некипелов // Общество и экономика. – 2009. – № 8-9. – С. 5-21.
64. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики [Текст] / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.

65. О государственной программе «Экономическое развитие Вологодской области на 2014–2020 годы» [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Вологодской области от 28.10.2013 № 1111 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

66. О ключевом показателе эффективности деятельности органа исполнительной государственной власти Вологодской области [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Вологодской области от 21.07.2014 № 606 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

67. О межмуниципальном сотрудничестве, или Чего можно достичь дружными усилиями отдельных муниципалитетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://k29.su/teoriya-munitsipalnogo-samoupravleniya/67-o-mezhmunitsipalnom-sotrudnechestve-ili-chego-mozhno-dostich-druzhnymi-usilyami-otdelnykh-munitsipalitetov>

68. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации») [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 : в ред. от 22.04.2013 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

69. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

70. О мерах по стимулированию развития муниципальных образований Кировской области [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Кировской области от 13 декабря 2010 г. № 81/591. – Режим доступа : <http://www.kirovreg.ru/publ/AkOUP.nsf/d892a81e39612dedc325714b00454a7e/C77150D4B9B4715F44257AC3001E61D7>

71. О мерах по стимулированию развития социального и экономического потенциала муниципальных образований Новосибирской области [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Новосибирской области от 10 сентября 2012 г. № 410-п. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW049;n=57629>

72. О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 годы [Электронный ресурс] : Закон Пермского края от 20 декабря 2012 г. № 140-ПК. – Режим доступа : <http://www.perm.ru/images/banners/140-20.12.12.pdf>

73. О результатах применения самообложения граждан на территории Пермского края в 2011–2014 гг. [Электронный ресурс] : брошюра // Официальный сайт Министерства территориального развития Пермского края. – Режим доступа : <http://minter.permkrai.ru/index/getfile/id/250>

74. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

75. Об оценке потенциала конкурентоспособности муниципальных образований в Свердловской области (вместе с «Методикой оценки потенциала конкурентоспособности муниципальных образований в Свердловской области») [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2004 г. № 1001-ПП. – Режим доступа : <http://eburg.regionz.ru/index.php?ds=16354>

76. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Текст] : Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 32.

77. Об утверждении методики расчета ключевого показателя эффективности развития муниципального образования области и перечня показателей, характеризующих эффективность развития муниципального образования [Электронный ресурс] : Приказ Департамента стратегического планирования Вологодской области от 30.12.2014 № 314 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

78. Основы местного самоуправления в городах России [Текст] / под ред. А.Е. Когута. – СПб. : ИСЭП РАН, 1995. – 258 с.

79. Официальный сайт Администрации города Вологды [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vologda-portal.ru>

80. Оценка и направления повышения эффективности региональной политики по управлению развитием муниципальных образований [Текст] : отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, А.Н. Чекавинский. – Вологда, 2013. – 167 с. – Инв. № 02201454075.

81. Партнерство фондов местных сообществ. Юбилейный отчет [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://drive.google.com/file/d/0B7_JZGehl8cKWURyNThyb25zWDg/view?pref=2&pli=1

82. Петров, И.В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования [Электронный ресурс] / И.В. Петров // Стратегическое планирование в регионах и городах России : материалы XIII Общероссийского форума. – Режим доступа : http://forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf

83. Петрова, Е. Межмуниципальная кооперация: проблемы и перспективы [Электронный ресурс] / Е. Петрова // Актуальные проблемы современной финансово-экономической системы России : сб. ст. – Пермь : Изд-во Перм. гос. техн. ун-та, 2011. – Режим доступа : <http://finance-credit.news/finansistam/petrova-mejmunitsipalnaya-kooperatsiya-37664.html>

84. Пивень, И.Г. Методика оценки эффективности системы стратегического управления социально-экономическим развитием региона [Электронный ресурс] / И.Г. Пивень // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 3. – С. 333-338. – Режим доступа : <http://teoria-practica.ru/-3-2012/economics/piven.pdf>

85. Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований [Текст] : отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников. – Вологда, 2013. – 181 с. – Инв. № 02201454078.

86. Положение об отделе взаимодействия с поселениями и общественными объединениями комитета по внутренней и внешней политике Выборгского района Ленинградской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.vbglenobl.ru/sites/default/files/polozhenie_5.doc

87. Положение об управлении инвестиционной политики и территориального развития экономики министерства экономического развития Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://econom.nso.ru/Common/common/02.pdf>

88. Пономарева, С.А. Синхронизация систем стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях: опыт Вологодской области [Электронный ресурс] : тезисы доклада / С.А. Пономарева // Стратегическое планирование в регионах и городах России : материалы XIII Общероссийского форума. – Режим доступа : <http://forumstrategov.ru/upload/documents/Ponomareva.pdf>

89. Постникова, Е.А. Новейшие тенденции регионального развития: некоторые фрагменты [Текст] / Е.А. Постникова, Е.А. Шильцин // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 67-86.

90. Потенциал развития муниципальных образований: содержание, оценка, управление (на материалах Республики Коми) [Текст] / под ред. В.Н. Лаженцева. – Сыктывкар : КНЦ УрО РАН, 2008. – 344 с.

91. Правила участия в проекте «Народный бюджет – 2017» [Электронный ресурс] // Открытый регион 71. Портал управления Тульской областью. – Режим доступа : https://or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet

92. Пример Ивановской области по заключению межмуниципальных соглашений для решения вопросов местного значения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://umsu.rkomi.ru/page/3820/2912>

93. Проблемы пространственного развития: методология и практика исследования [Текст] : монография / под ред. Г.Г. Фетисова. – М., 2012. – 252 с.

94. Проект Программы социально-экономического развития Пермского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://elprikam.psu.ru/files/0004/program.pdf>
95. Проект Стратегии социально-экономического развития Самарской области до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://economy.samregion.ru/programm/strategy_programm/proekt_strateg
96. Пространственные аспекты развития региона [Текст] / В.А. Ильин, М.Ф. Сычев, К.А. Гулин ; под ред. В.А. Ильина. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 298 с.
97. Рагозина, Л.Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом [Электронный ресурс] / Л.Г. Рагозина. – М. : Институт экономики города, 2009. – Режим доступа : www.urbanecomomics.ru/download.php?dl_id=3077
98. Растворцева, С.Н. Управление эффективностью торговли потребительской кооперации [Текст] : дис. ... канд. экон. наук / С.Н. Растворцева. – Белгород, 2003. – 237 с.
99. Рогова, А.В. Краудсорсинг как инструмент социально-экономического развития региона [Текст] / А.В. Рогова // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 5.
100. Русинова, О.С. Оценка эффективности использования ресурсного потенциала социально-экономического развития сельских территорий аграрного региона [Текст] / О.С. Русинова // Вестник Удмуртского университета. Сер. Экономика и право. – 2011. – № 3. – С. 48-52.
101. Санин М.К. История развития краудфандинга. Классификация видов. Анализ перспектив развития и преимуществ [Текст] / М.К. Санин // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». – 2015. – № 4. – С. 57-63.
102. Сводный доклад Вологодской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2013 года [Электронный ресурс] / Департамент внутренней политики Правительства Вологодской области // Официальный сайт Правительства Вологодской области. – Режим доступа : <http://goo.gl/IQamRG>

103. Сигов, И.И. О сущности и проблемах пространственного развития России [Текст] / И.И. Сигов // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2009. – № 1. – С. 30-35.

104. Сидоров, А.А. Методические подходы к оценке социально-экономического развития муниципальных образований [Текст] / А.А. Сидоров, М.П. Силич // Известия Томского политехнического университета. – 2008. – Т. 313. – № 6. – С. 38-44.

105. Система муниципального управления [Текст] : учеб. для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб. : Питер, 2008. – 512 с.

106. Смирнов, В.В. Повышение эффективности социально-экономического развития региона: методология, оценка, эффективность [Электронный ресурс] / В.В. Смирнов // Аудит и финансовый анализ. – 2007. – № 5. – С. 443-452. – Режим доступа : <http://www.auditfin.com/fin/2007/5/Smirnov/Smirnov%20.pdf>

107. Совершенствование партнерства: регионы и муниципалитеты в условиях реформирования управления и расширения их полномочий [Текст] / МОНФ ; Администрация Самарской области ; ГУ ИМЭИ. – М. : МОНФ, 2007. – 491 с.

108. Современный философский словарь [Текст] / под общ. ред. В.Е. Кемерова. – М. ; Бишкек ; Екатеринбург : Одиссей, 1996. – 608 с.

109. Социально-экономическая эффективность регионального развития [Текст] / С.Н. Растворцева, В.В. Фаузер, В.Н. Задорожный, В.А. Залевский ; отв. ред. д.э.н., доц. С.Н. Растворцева. – М. : Экон-Информ, 2011. – 136 с.

110. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст] : монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

111. Стародубровская, И.В. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России [Текст] / И.В. Стародубровская, М.Н. Миронова ; Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара. – М. : Ин-т Гайдара, 2010. – № 141Р. – 116 с. : ил. – (Научные труды).

112. Стимулирование глав к повышению самообеспеченности муниципальных образований [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.permkrai.ru/development_strategy/zadachi/mun/instr/kon/st

113. Стрижева, Е.С. Критерии оценки эффективности функционирования системы социальной защиты населения [Электронный ресурс] / Е.С. Стрижева // Вестник филиала РГСУ. – 2006. – Режим доступа : <http://kraspubl.ru/content/view/151/1>
114. Субъект Российской Федерации и местное самоуправление: пути совершенствования экономического взаимодействия [Электронный ресурс]. – М. : МОНФ, 1999. – Режим доступа : http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/index7.htm#1
115. Суспицын, С. Межрегиональные различия: сравнительный анализ федеральных округов и «субокругов» [Текст] / С. Суспицын // Российский экономический журнал. – 2001. – № 1. – С. 53-66.
116. Суспицын, С. Методологические проблемы прогнозирования приоритетов и последствий государственной региональной политики [Текст] / С. Суспицын // Российский экономический журнал. – 2000. – № 2. – С. 57-71.
117. Суспицын, С.А. Региональное программирование и территориальные различия: возможности и ограничения [Текст] / С.А. Суспицын // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 3. – С. 3-20.
118. Сыров, А.Н. Методологические аспекты территориальной политики в регионе [Текст] / А.Н. Сыров // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 241-247.
119. Сыроежин, И.М. Совершенствование системы показателей эффективности и качества [Текст] / И.М. Сыроежин. – М. : Экономика, 1980. – 192 с.
120. Тажитдинов, И. Межмуниципальное сотрудничество – инструмент субрегиональной политики [Текст] / И. Тажитдинов // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2014. – № 4. – С. 4-8.
121. Троцковский, А.Я. Концептуальные основы регулирования территориального развития на мезоуровне [Текст] / А.Я. Троцковский, М.П. Щетинин // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2 (66). – Т. 2. – С. 298-308.
122. Тюрин, Г.В. Опыт возрождения русских деревень [Текст] / Г.В. Тюрин. – М. : Поколение, 2007. – 240 с.

123. Управление муниципальным экономическим развитием [Текст] / под ред. Г.Ю. Ветрова. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2009. – 258 с.
124. Ускова, Т.В. Индикативное планирование развития муниципальных образований [Текст] / Т.В. Ускова. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2003. – 158 с.
125. Ускова, Т.В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ [Текст] / Т.В. Ускова, Е.М. Бухвальд, Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2016. – № 5. – С. 159-175.
126. Ускова, Т.В. Региональная политика территориального развития [Текст] : монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 156 с.
127. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона [Текст] : монография / Т.В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
128. Фатхутдинов, Р.А. Стратегическая конкурентоспособность [Текст] : учебник / Р.А. Фатхутдинов. – М. : Экономика, 2005. – 504 с.
129. Фетисов, Г.Г. Региональная экономика и управление [Текст] : учебник для вузов / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешин. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 416 с.
130. Формирование институтов развития на муниципальном уровне [Текст] : отчет о НИР / Р.Ю. Селименков, А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников, Н.В. Ворошилов. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 239 с. – Инв. № 216022560035.
131. Хабриева, Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации [Текст] / Т.Я. Хабриева // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26-35.
132. Чайникова, Л.Н. Методологические и практические аспекты оценки конкурентоспособности региона [Текст] : монография / Л.Н. Чайникова. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – 148 с.
133. Чекавинский, А.Н. Территориальное общественное самоуправление как институт развития на муниципальном уровне [Текст] / А.Н. Чекавинский, Н.В. Ворошилов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции прогноз. – 2015. – № 6 (42). – С. 153-168.
134. Чиновники стимулируют муниципалитеты к повышению собственной доходной базы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sibacc.ru/publications/publication/234/44507>

135. Чирков, М.О. Оценка эффективности налоговой политики региона [Текст] : препринт / М.О. Чирков. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2005. – 84 с.
136. Что такое ТОС? Территориальное общественное самоуправление [Электронный ресурс] // Сайт тематического сообщества «Муниципал». – Режим доступа : <http://municipal-sd.ru/sites/default/files/komi-toc-1.pdf>
137. Шарыгин, М.Д. Электронный образовательный ресурс «e-RegionalPolicy» по курсу «Региональная политика» [Электронный ресурс] / М.Д. Шарыгин, О.Н. Миндорова. – Режим доступа : http://course-info.narod.ru/e-RegionalPolicy/data/1_4.htm
138. Шомина, Е.С. Текущее состояние территориального общественного самоуправления [Текст] / Е.С. Шомина // Территориальное общественное самоуправление. Текущее состояние и примеры успешных практик из регионов России. 2014. – М. : Фонд «Устойчивое развитие», 2014. – С. 2-6.
139. Щетинин, М.П. Механизм пространственного регулирования экономики региона на мезоуровне: определение и подход [Текст] / М.П. Щетинин // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2008. – № 10 (48). – С. 71-73.
140. Экономика сельского района: состояние и перспективы [Текст] / В.А. Ильин, А.В. Гордеев, Т.В. Ускова, М.Ф. Сычев, К.А. Гулин [и др.]. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007. – 270 с.
141. Frick, H-J. Interkommunale Zusammenarbeit: Handreichung für die Kommunalpolitik [Text] / Hans-Jörg Frick und Michael Hockeler. – Bonn : Friedrich-Ebert-Stiftung, KommunalAkademie, 2008. – 84 p.
142. Kjell, L. Implementation guidelines for performance auditing [Text] / L. Kjell // Standards and Guidelines for Performance Auditing Based on INTOSAI's. Auditing Standards and Practical Experience. – Stockholm, 2004.
143. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical [Electronic resource] / Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi // CAF. – Common Assessment Framework. – Available at : <http://www.microsoft.com/bi>
144. Worldwide Governance Indicators [Electronic resource]. – Available at : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Глоссарий

Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Выборы – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городской округ – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Государственная политика регионального развития – система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Государственное регулирование территориального развития – специально организуемые системные действия по обеспечению устойчивого и сбалансированного функционирования региональных систем, имеющего главным целевым ориентиром улучшение качества и повышение уровня жизни населения.

Государственное управление – деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Конкурентоспособность муниципального образования – соперничество между муниципальными образованиями в их стремлении «завоевать» различные целевые группы «потребителей» с целью получения ресурсов, необходимых для решения приоритетных задач социально-экономического развития.

Краудсорсинг – передача определенных производственных функций неопределенному кругу лиц или организаций, координирующих при этом свою деятельность с помощью информационных технологий.

Краудфандинг – коллективное сотрудничество людей (доноров), которые добровольно объединяют свои деньги или другие ресурсы вместе, как правило через интернет, чтобы поддержать усилия других людей или организаций (реципиентов).

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межмуниципальное сотрудничество – взаимодействие муниципальных образований в различных правовых формах (заключение межмуниципальных соглашений, участие в межмуниципальных ассоциациях, создание совместных координационных органов и т.п.).

Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) че-

рез органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Механизм управления – центральная конструкция менеджмента, раскрывающая механику, специфику управленческого труда, многообразный его инструментарий в виде средств воздействия на управляемый объект и технологию их выбора менеджером.

Муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальная программа – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Муниципальное управление – деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития.

Объект управления – управляемое звено (элемент или совокупность элементов) системы управления, воспринимающее управляющее воздействие со стороны другого (других) элемента.

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Полюс роста – набор развивающихся и расширяющихся отраслей, размещенных в урбанизированной зоне и способных вызывать дальнейшее развитие экономической деятельности во всей зоне своего влияния.

Поселение – городское или сельское поселение.

Потенциал муниципального образования – совокупность факторов и условий, позволяющих муниципальному образованию устойчиво развиваться, эффективно использовать имеющиеся ресурсы и возможности, что в конечном счете приводит к повышению уровня социально-экономического развития и качества жизни населения.

Региональная политика по развитию муниципальных образований – деятельность органов власти субъекта РФ по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований, взаимодействия субъекта и муниципалитетов в направлении решения общих проблем и задач комплексного и устойчивого развития региона.

Результативность – степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов.

Референдум – форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме.

Самообложение граждан – разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

Сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Стратегическое планирование – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований,

отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования – документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период.

Субъект управления – управляющее звено (элемент или совокупность элементов) системы управления, воздействующее на другие (другой) элементы.

Территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное развитие – такой режим функционирования региональной системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным и взаимонеразрушающим воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов территории.

Типологизация – метод научного познания, направленный на разбиение некоторой изучаемой совокупности объектов на обладающие определенными свойствами упорядоченные и систематизированные группы с помощью идеализированной модели или типа (идеального или конструктивного).

Управление развитием муниципального образования – целенаправленная деятельность различных участников этого процесса по решению вопросов местного значения, определению направлений, задач, механизмов, мероприятий, а также согласование интересов и роли участников для достижения целей и приоритетов развития муниципального образования.

Управленческий округ – часть территории субъекта РФ области, на которой осуществляются координация деятельности исполнительных орга-

нов государственной власти региона, анализ и прогноз социально-экономического развития входящих в округ административно-территориальных единиц, имеющих близкие природно-географические условия, ресурсный потенциал, уровни развития промышленности и социальной инфраструктуры, транспортную доступность, финансовые возможности и численность населения.

Уровень социально-экономического развития – средняя степень достижения регионом (муниципальным образованием) значений показателей относительно средних, эталонных или лучших значений.

Устойчивое развитие – процесс изменений, в котором эксплуатация ресурсов, направление капиталовложений, ориентация технологического развития в гармонии с социальным благополучием и экологическим равновесием повышают ценность текущего и будущего потенциала.

Федерализм – одна из основ конституционного строя РФ, основополагающий принцип государственно-территориального устройства РФ, за счет которого обеспечиваются единство страны, децентрализация власти на основе разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами, а также равноправие и самоопределение народов в составе федерации.

Фонд местного сообщества – некоммерческая организация, которая работает на конкретной территории и имеет целью объединение экономических, человеческих, социальных ресурсов территории для решения проблем местного сообщества и повышения качества жизни населения.

Эффективность – соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами.

Оглавление

Введение	3
1. Теоретические основы управления развитием муниципальных образований в условиях рынка.....	6
1.1. Местное самоуправление в системе органов власти.....	6
1.2. Сущность и содержание региональной политики по развитию муниципальных образований	12
1.3. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам развития территорий	22
Практические задания по главе	27
2. Методические основы оценки региональной социально-экономической политики и развития муниципальных образований.....	31
2.1. Подходы к оценке эффективности региональной социально-экономической политики	31
2.2. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований	40
2.3. Оценка социально-экономического потенциала муниципальных образований	44
2.4. Система оценки эффективности муниципального управления	51
Практические задания по главе	55
3. Современные методы управления развитием муниципальных образований.....	60
3.1. Стратегическое планирование развития территорий.....	60
3.2. Межмуниципальное сотрудничество.....	69
3.3. Формы участия населения в управлении развитием территорий.....	80
3.4. Инструменты поддержки местных инициатив.....	91
Практические задания по главе	102
Заключение	107
Список использованных источников.....	111
Приложение.....	127

Учебное пособие

Ускова Тамара Витальевна
Ворошилов Николай Владимирович

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Редакционная подготовка	М.В. Чумаченко
Верстка	И.В. Артамонов
Корректор	Е.С. Нефедова

Подписано в печать 26.12.2017.

Формат 60×84/16. Печать цифровая.

Усл. печ. л. 8,33. Тираж 500 экз. Заказ № 357

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Вологодский научный центр Российской академии наук»
(ФГБУН ВолНЦ РАН)
160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а
Телефон: +7(8172) 59-78-03, e-mail: common@vssc.ac.ru

