

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное управление и администрирование

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: «Совершенствование оценки эффективности деятельности органов
муниципального управления (на примере администрации городского округа
Тольятти)»

Студент

О.В. Жукова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.э.н., доцент Д.Л. Вавилов

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)



Тольятти 2023



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Содержание

Введение.....	3
1. Теоретико-методические и правовые основы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.....	6
1.1. Сущность и функциональная структура органов местного самоуправления.....	6
1.2. Цели и задачи муниципального управления.....	11
1.3. Основные критерии и показатели эффективности муниципального управления.....	17
2. Анализ деятельности органов местного самоуправления на примере администрации городского округа Тольятти.....	25
2.1. Общая характеристика и основные проблемы развития.....	25
2.2. Концепция деятельности органов местного самоуправления городского округа Тольятти и стратегия его развития.....	32
2.3. Влияние межбюджетных отношений на развитие территории.....	45
3. Совершенствование оценки эффективности деятельности органов муниципального управления городского округа Тольятти.....	55
3.1. Мероприятия по улучшению оценки эффективности деятельности муниципальных служащих.....	55
3.2. Разработка системы критериев оценки эффективности деятельности муниципальных служащих.....	65
Заключение.....	70
Список используемой литературы и используемых источников.....	72

Введение

Актуальность исследования обоснована тем, что эффективность деятельности органов местного самоуправления может быть определена как способность управляющих действовать таким образом, чтобы достигать поставленных целей и задач в оптимальных условиях. Она оценивается на основе достижения результатов, определенных в заранее установленных критериях эффективности. Для повышения эффективности управления необходимо учитывать различные факторы, такие как правильное распределение ресурсов, оптимальное использование времени, высокий уровень компетенции и мотивации персонала, а также использование современных технологий и методов управления.

Одним из инструментов для повышения эффективности управления является управленческий анализ, который позволяет получить информацию о текущем состоянии организации, выявить проблемы и недостатки в управлении, а также разработать планы действий для их устранения.

Другими способами повышения эффективности управления могут быть автоматизация процессов, улучшение системы мотивации персонала, обучение и развитие сотрудников, а также внедрение инноваций и новых технологий в процессы управления.

Объектом исследования является администрация городского округа Тольятти.

Предметом исследования являются организационно-управленческие отношения, складывающиеся в процессе оценки эффективности деятельности органов муниципального управления на примере администрации городского округа Тольятти.

Цель исследования – обосновать направления совершенствования оценки эффективности деятельности органов муниципального управления на примере администрации городского округа Тольятти.

Гипотеза исследования состоит в том, что повышение оценки эффективности деятельности органов муниципального управления городского округа Тольятти на примере администрации, позволит увеличить доходы муниципального бюджета, а также сократить расходы муниципального бюджета на органы местного управления.

Задачи исследования:

- охарактеризовать теоретико-методические и правовые основы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- проанализировать деятельность органов местного самоуправления городского округа Тольятти, на примере администрации городского округа Тольятти;
- оценить эффективность деятельности органов муниципального управления городского округа Тольятти;
- предложить и обосновать направления совершенствования оценки эффективности деятельности органов муниципального управления на примере администрации городского округа Тольятти.

Теоретико-методологическую основу исследования составили труды ведущих отечественных и зарубежных авторов, посвященные проблемам управления на уровне муниципалитетов, статьи, опубликованные в периодических изданиях, а также Интернет-ресурсы.

Базовыми для настоящего исследования явились также нормативно-правовые акты и статистические материалы.

Методы исследования: группировка, классификации, сравнение, сопоставление, индукции, личных наблюдений и т.д.

Опытно-экспериментальной базой исследования является Администрация городского района города Тольятти Самарской области.

Научная новизна исследования состоит в разработке подходов по улучшению оценки эффективности деятельности органов муниципального управления.

Теоретическая значимость исследования заключается в совершенствовании отдельных положений в области муниципального управления.

Практическая значимость исследования заключается в том, что предложенные направления совершенствования управления оценки эффективности деятельности администрации городского округа Тольятти могут быть использованы в деятельности иных органов муниципального управления.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечивались:

- статистической отчетностью Администрации городского округа Тольятти Самарской области, Правительством Самарской области.

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в анализе и исследовании проблем в области управления органов муниципального управления.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. Его результаты докладывались на Всероссийской научно-практической конференции «Вопросы современных научных исследований: гуманитарные науки и искусствоведение» в 2023 году.

На защиту выносятся:

- на основе исследований различных авторов, выявлены подходы к определению понятия «эффективность оценки муниципального управления», предложено собственное определение данного понятия;
- разработан алгоритм оценки эффективности органов местного управления.

Структура магистерской диссертации. Работа состоит из введения, 3 разделов, включающих 6 параграфов, заключения, содержит 4 рисунка, 2 таблиц, список использованной литературы и используемых источников, состоящий из 73 источника. Основной текст работы изложен на 88 страницах.

1. Теоретико-методические и правовые основы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления

1.1. Сущность и функциональная структура органов местного самоуправления

«История развития системы местного самоуправления в России имеет давнюю историю. В дореволюционное время это – самоуправляющиеся городские общины, а также система княжеских кормлений, хотя и не закреплённая законодательно, но действовавшая в силу устоявшихся веками традиций. Далее существовало земское управление, созданные Петром Первым. Реформы в данном направлении продолжались до земской и городской реформ Александра II, положивших начало развитию местного самоуправления: все органы местного самоуправления были выборные, до 60 % собираемых с территорий платежей оставались в распоряжении земства, по 20 % отчисляли в казну государства и в губернию» [1].

Среди принципов российского местного самоуправления XIX в. можно отметить различные формы организации местного самоуправления (это было связано с особенностями социально-экономического развития отдельных территорий, разными культурными и религиозными традициями), запрет органам местного самоуправления вести активную политическую жизнь (их целью было удовлетворение главных потребностей населения), деление властями своих компетенций и ресурсов (по принципу самого эффективного использования, а не по принципу достаточности), относительно обширные права органов местного самоуправления в сфере экономики и хозяйствования (как требовали реалии того времени). Однако к лету 1918 г. большевики полностью ликвидировали систему земств как противоречащую централизованному государству диктатуры пролетариата. Представления о местном самоуправлении как «самоуправлении народа» стали забываться.

Только в период «перестройки» стала ясна назревшая необходимость организации системы местного самоуправления. Так, «9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», позднее появился и Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», включивший местную администрацию в систему местного самоуправления как представительный орган власти» [2].

«Указ о реформе местного самоуправления в Российской Федерации № 1760 утвердил Положение об основах организации местного самоуправления в новом государстве – Российской Федерации – на время, пока шла конституционная реформа» [3]. Начался новый этап становления и развития российского современного местного самоуправления, готового учесть и накопленный отечественный опыт, и зарекомендовавшую себя практику Запада. Все силы реформы были брошены на то, чтобы местное самоуправление стало самостоятельным в финансово-хозяйственной части. Так был подготовлен Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] (далее – 131-ФЗ). В течение 2003-2009 гг. реализация 131-ФЗ проверялась на практике, и в итоге 131-ФЗ обозначил правовые, территориальные, организационные, финансовые и экономические основы местного самоуправления.

Понятие «муниципальный» в законах, а также в нормативных правовых актах Российской Федерации, является синонимом для слова «местный» – в случае, если население осуществляет местное самоуправление (п. 2 ст. 2 131-ФЗ). В целом понятие «местное самоуправление» многими исследователями понимается более широко, чем «муниципальное управление». Дело в том, что к субъектам местного самоуправления относится также местное население, кроме муниципальных органов и муниципальных должностных лиц. Субъекты муниципального управления – только последние два пункта. А объектами обоих понятий служат муниципальные образования. Также население муниципального образования может осуществлять местное

самоуправление непосредственно (референдум, выборы, сход граждан и т.п.), либо опосредованно (через муниципальные органы, выборных и иных должностных лиц), а муниципальное управление осуществляют именно органы местного самоуправления (муниципального управления) и муниципальные должностные лица [5].

В любом случае оба типа управления осуществляются на уровне муниципального образования («уровень муниципального управления» используется в противовес «уровню государственного управления» – федерального и регионального).

«Правовой основой муниципального управления и местного самоуправления в настоящее время являются:

- принципы и нормы международного права (в том числе ратифицированные международные договоры);
- Конституция Российской Федерации;
- федеральные законы, прочие нормативные правовые акты (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти);
- законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;
- уставы субъектов РФ и муниципальных образований;
- решения местных референдумов и сходов граждан;
- прочие муниципальные правовые акты» [12].

В этой связи по-новому актуальными и значимыми являются вопросы правового статуса муниципальных образований. «В гражданских правоотношениях муниципальные образования выступают наравне с другими участниками гражданских правоотношений – гражданами, юридическими лицами, Российской Федерацией и ее субъектами – через посредничество уполномоченных органов местного самоуправления» [6].

Муниципальные образования созданы на всей территории страны. По данным Росстата, на 1 января 2022 г. в Российской Федерации насчитывалось 22 327 муниципальных образований, из них 1 784 муниципальных района, 567

городских округов. Число муниципальных образований время от времени изменяется, при этом муниципальные образования одних видов могут входить в состав других. Учреждают и упраздняют муниципальные образования законы субъектов РФ через создание Устава муниципального образования – он принимается населением и/или представительным органом на местном референдуме и отражает территориальную организацию, состав и границы муниципального образования.

В 2014 г. законодатель реализовал право субъекта Российской Федерации использовать двухуровневую модель организации местного самоуправления в городских округах, согласно Федеральному закону «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Федеральный закон Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.05.2014 № 136-ФЗ (далее – 136-ФЗ) [8]. Появились два новых вида муниципальных образований – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Были созданы предпосылки для перехода к двухуровневой модели местного самоуправления по всей РФ [9].

Сейчас существует семь видов муниципальных образований:

- сельское поселение – один или несколько сельских пунктов, которых объединяет общая территория, и на ней местное население осуществляет самоуправление – самостоятельно;
- городское поселение – те же самые положения, но для города / поселка городского типа;
- муниципальный район – несколько поселений (либо поселений и межселенных территорий), которые объединены общей территорией, и на ней местное население осуществляет самоуправление;
- городской округ;
- городской округ с внутригородским делением;

- внутригородской район;
- внутригородская территория.

Признаками муниципального образования являются:

- наличие закрепленной территории, границы которой описаны в законе субъекта РФ, по требованиям 131-ФЗ (населенный пункт / совокупность нескольких населенных пунктов), на которой проживает население;
- наличие полномочий (список законодательно установленных вопросов местного значения) и четкое разграничение компетенций с органами государственной власти;
- наличие экономической основы: муниципального имущества, средств местного бюджета;
- наличие собственных выборных и иных органов местного самоуправления;
- наличие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов;
- право устанавливать официальные символы (герб, флаг и др.), отражающие исторические, культурные, национальные и прочие местные традиции и особенности;
- экономическая самостоятельность – наличие определенного количества хозяйствующих субъектов, получающих стабильную прибыль и заинтересованных в развитии территории своего муниципального образования, для чего перечисляют ему часть доходов в виде налогов;
- привлекательность территории для инвесторов, влияние на жизнедеятельность других территорий.

За последние годы многое удалось сделать для превращения местного самоуправления в неотъемлемый элемент демократического, правового государства. Появились основные нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность граждан по осуществлению своего

конституционного права на местное самоуправление. Определена финансово-экономическая база, необходимая для деятельности муниципальных образований.

Вместе с тем нельзя считать, что созданная система местного самоуправления идеальна. Все еще остаются отдельные проблемы в развитии территорий, не решенные в полной мере. Одной из основных проблем является недостаточность полномочий муниципальных образований, либо напротив – есть полномочия, но не хватает ресурсов для их реализации – финансовых, человеческих (квалификация, опыт), правовых и т.д.

Над этим и предстоит работать местным и федеральным властям в рамках разрабатываемых программ и стратегических планов развития.

1.2. Цели и задачи муниципального управления

«Главная цель любой социально-экономической системы, и муниципального управления в том числе, определяется, в первую очередь, потребностями населения. Определение потребностей и их удовлетворение входит в круг обязанностей структурных подразделений органов местного самоуправления. Основные сферы жизни каждого муниципального образования – производственно-экономическая, социально-психологическая и духовно-идеологическая. Им соответствуют четыре вида управления: управление производством, экономическое управление, социально-политическое управление, управление духовной сферой жизни территории» [32].

Таким образом, можно выделить следующие виды целей муниципального управления: социальные – обеспечение уровня и качества жизни населения муниципального образования; культурные; экономические; производственные; организационные [11].

Для того чтобы полноценно осуществлять свои полномочия, муниципальное образование должно иметь прочную экономическую и

финансовую базу – это для местного самоуправления муниципальная собственность и местные финансы.

Муниципальная собственность – это имущество, принадлежащее муниципальным образованиям на праве собственности. «В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальный жилищный фонд, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, иное движимое и недвижимое имущество» [2].

«Местные финансы – совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением. Источниками муниципальных финансов выступают: государственные средства, поступившие от органов государственной власти в виде доходных источников и прав по законодательству; собственные средства муниципального образования, создаваемые за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за муниципальные услуги и т.п.); заемные средства или муниципальный кредит» [11].

Многочисленные социологические исследования качество жизни в России изучают с помощью набора определенных показателей: составляющие городской жизни: оценка состояния дорог, благоустройство города, работа ЖКХ, медицинское обслуживание и так далее и готовность к миграции и фактические миграционные потоки.

Улучшение качества жизни населения напрямую сказывается на демографических показателях.

«Местное самоуправление призвано реализовывать на местном уровне нормальный ход воспроизводственных процессов – населения, трудовых

ресурсов, окружающей среды, общественного продукта, территориальной организации хозяйства и населения» [12]. Так реализуется экономическая функция местного самоуправления – ведущая и, пожалуй, одна из самых проблемных сегодня. Из-за неравномерного экономического развития отдельных территорий усиливается социальная дифференциация населения.

Крайне важным остается вопрос о содействии органов местного самоуправления всестороннему развитию малого и среднего бизнеса на территории муниципального образования. Данная деятельность нацелена на социально-экономическое развитие муниципальных образований в целом, позволяет пополнять местный бюджет. Нельзя не отметить, что данный вопрос находится в тесной связи с государственной поддержкой малого и среднего бизнеса. Тем не менее, есть определенные проблемы и на муниципальном уровне, которые сдерживают развитие малого и среднего предпринимательства, в частности, связанные с низкой компетентностью муниципальных властей в данных вопросах.

Итоговая цель всех преобразований в сфере местного самоуправления – это создание условий для устойчивого социально-экономического роста каждого муниципального образования, что в совокупности призвано привести к устойчивому социально-экономическому развитию страны. Сейчас разрешению ситуации мешают низкий уровень финансовой обеспеченности муниципальных образований, их высокая зависимость от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, отсутствие четких правил и стандартов в сфере межбюджетных отношений и потому – ограниченные возможности муниципальных образований влиять на расширение своей доходной базы.

В 2007 г. при Президенте РФ был создан Совет по развитию местного самоуправления. Сейчас в состав Совета входят представители всех типов муниципальных образований, из всех федеральных округов: от крупных городских округов до небольших сельских поселений. Это призвано повысить эффективность совместной работы членов Совета. Основные задачи Совета: подготовка предложений по осуществлению государственной политики в

области развития местного самоуправления и определения приоритетных направлений ее реализации; рассмотрение вопросов обеспечения взаимодействия федеральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления [13].

Достичь более или менее значимых результатов в данном направлении можно, если граждане принимают активное участие в жизни муниципалитета, а также в управлении им. Согласно п. 2 ст. 3 «Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления» 131-ФЗ, граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям[4].

Чтобы современная система управления функционировала эффективно, необходимо активно вовлекать жителей муниципальных образований в решение вопросов местного значения [14]. Это позволит властям своевременно реагировать на потребности населения и корректировать свои планы, а также разрабатывать систему мер для решения вопросов местного значения. По мнению И. Н. Трофимовой, осознание проблем и интересов местного сообщества оказывают значительное влияние на «гражданскую активность по месту жительства», и последняя выступает как условие эффективного развития поселения, поскольку именно в местном самоуправлении активность граждан способна оптимально соотнести имеющиеся проблемы и ресурсы [15].

Тем не менее, в реальности реализация всех этих форм участия граждан достаточно однобока и ограничена.

В 2020 г. под руководством доктора социологических наук, профессора К. О. Магомедова было проведено исследование проблем функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации. Выяснилось, что большинство граждан страны игнорирует возможность реализации своего права, принимая участие лишь в опросах общественного мнения.

Одна из основных причин данной ситуации – довольно низкий уровень доверия населения к местным органам власти – только 7,7 % опрошенных респондентов описали его как «полностью доверяю» [14].

При этом именно доверие как значимый ресурс управления является основой формирования социальных связей, норм и ценностей, социальной солидарности. Доверие – это надежда на то, что люди будут оправдывать наши ожидания (Р. Шо), уверенность в «другом» (А. И. Пригожин) [14].

По ходу регуляции общественной жизни именно доверие выполняет функции интеграции, воспроизводства социальных отношений и общностей, стабилизации взаимодействующих субъектов и др.

Из-за недоверия к властям население почти не осознает индивидуальную ответственность, гражданскую идентичность, считая, что себя бессильным влиять на изменения во власти, на принятие ею решений.

Подтверждением этого факта служат данные, изображенные на рисунке 1.

Результаты опроса о личном участии граждан в мероприятиях местного самоуправления (в процентах от числа ответивших)

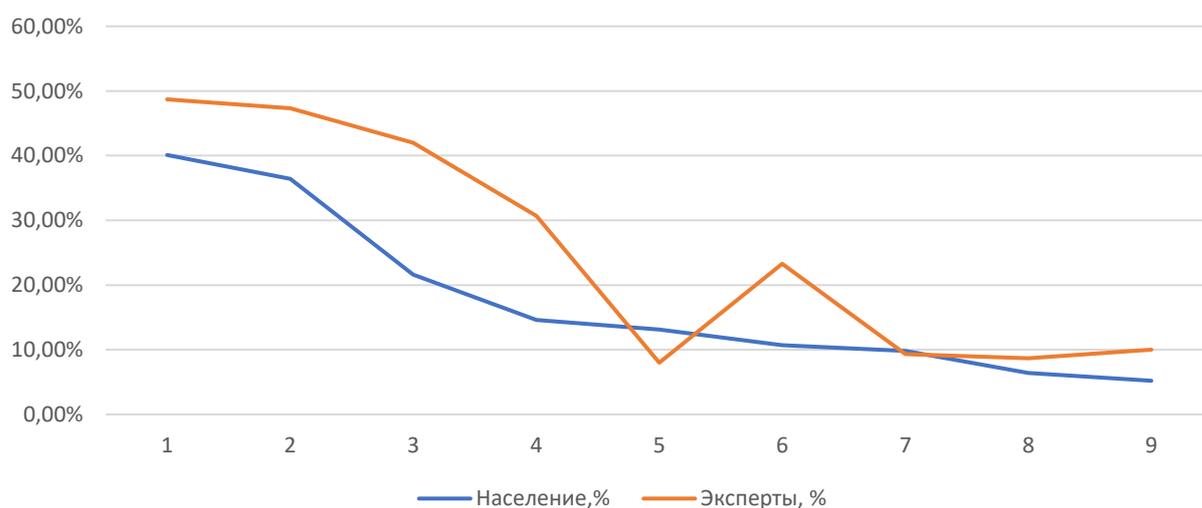


Рисунок 1 - Результаты опроса о личном участии граждан в мероприятиях местного самоуправления

Проведенный опрос о личном участии граждан в мероприятиях, проводимых по их инициативе, показал, что самыми популярными

мероприятиями являются субботник, собрание и культурно-спортивные мероприятия. По сути это означает, что население привыкло рассчитывать лишь на собственные силы, а также не имеет доверия к власти, то есть не ждет, что те или иные действия муниципальной власти помогут в решении указанных вопросов.

Результаты опроса представлены на рисунке 2.



Рисунок 2 - Результаты опроса о личном участии граждан в мероприятиях, проводимых по их инициативе

«Рассматривая рисунок 2 отметим, что результаты опроса выделены в следующие группы:

- субботник, мероприятие по уборке двора, улиц;
- собрание (жильцов дома, жителей района, города);
- культурно-спортивные мероприятия;
- митинги, пикеты, акции протеста;
- материальное обеспечение совместных мероприятий или помощь кому-нибудь из жителей;
- коллективное обращение к власти и органам местного

самоуправления в письменной форме;

- совместное обеспечение порядка и безопасности;
- деятельность местных отделений общественных политических партий;
- мероприятия местных отделений общественных организаций;
- совместное участие в ликвидации последствий аварий, пожаров и других чрезвычайных ситуаций» [16]

В последние годы заметно выросло количество вопросов, в которых органы местного самоуправления должны «осуществлять муниципальный контроль»: лесной, водный, дорожный и т.д. Но что входит в понятие контроля – федеральным законодательством четко не определено и остается на откуп самим муниципалитетам. Компетенция муниципальных образований, таким образом, остается самой уязвимой частью действующего законодательства и негативно сказывается на состоянии дел в местном самоуправлении [17].

Таким образом, приоритетной целью для развития муниципального образования является обеспечение качественного уровня жизни населения муниципального образования. Данная цель тесно связана с другими целями муниципального управления, а также с финансированием муниципального образования, его доходной базой – это самый сложный вопрос, из-за которого развитие территорий часто тормозится. Тем не менее, развитие системы местного самоуправления, ее гибкость позволяет надеяться на то, что в ближайшее время произойдут изменения, в том числе направленные на изменения в сфере межбюджетных отношений и потоков финансирования в доходной части.

1.3. Основные критерии и показатели эффективности муниципального управления

«С середины 2000-х гг. в России значительное внимание уделяется необходимости повышения качества и эффективности государственного и

муниципального управления, оценке эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. На федеральном и региональном уровнях разработаны соответствующие методики и подходы к мониторингу и оценке эффективности, определены ее критерии и показатели» [11].

Критерии эффективности – это признаки, стороны проявления исследуемых процессов, отношений, с помощью анализа которых можно определить их уровень, качество, а также соответствие потребностям и интересам общества.

Стало злободневным также – определять эффективность деятельности муниципальных служащих, имевшей место в ходе реализации целей и задач органа местной власти в соответствии с имеющейся компетенцией. Оценивается, позволяет ли деятельность данных муниципальных служащих получить значимую информацию для принятия дальнейших управленческих решений, оптимально ли используются материальные, финансовые и трудовые ресурсы и т.д.

«Таким образом, под эффективностью муниципального управления следует понимать степень полноты и качества выполнения органами местной власти своих функций и задач, степень удовлетворения запросов и потребностей населения» [20].

Однако здесь важно не смешивать два понятия – эффективность и результативность. Под результативностью понимают степень достижения заданного результата функционирования управляемой системы.

Эффективность же предлагается оценивать «путем сравнения экономических параметров реализации конкретных полномочий с нормативными, ранее бывшими, лучшими среди одноименных параметров на территориях других субъектов РФ (муниципальных образований)» [18].

Мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления проводится на основе следующих документов:

- Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [19];

- постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317[20].

«Основной перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов дан в Указе Президента №607[19]: число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. чел. населения; доля среднесписочной численности работников малых и средних предприятий; доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения; доля населения, проживающего в населенных пунктах; доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа» [5].

«Также к таким показателям относят: доля детей в возрасте 1-6 лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте 1-6 лет; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на 1 жителя, в том числе введенная в действие за 1 год; доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электроснабжению и т.п. в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа; доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет; удельная величина потребления энергетических ресурсов; удельная величина потребления энергетических ресурсов муниципальными бюджетными учреждениями; удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа» [6].

В 2012-2020 гг. к данному перечню добавился еще ряд дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного

самоуправления городских округов и муниципальных районов [20]. Первый показатель - экономическое развитие. Сюда относят: среднемесячную номинальную начисленную заработную плату работников. Также относят показатели объема инвестиций в основной капитал (кроме бюджетных средств) в расчете на 1 жителя (рублей) и долю прибыльных сельскохозяйственных организаций. «Второй показатель - дошкольное образование. К этой группе относят следующие показатели: долю детей в возрасте 1-6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и долю муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений» [11]. «Третий показатель - общее и дополнительное образование. К ним относят долю выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов), долю муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов), долю муниципальных общеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов), долю детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях (процентов), долю обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, занимающихся во вторую (третью) смену, в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях (процентов), расходы бюджета муниципального образования на общее образование в расчете на 1 обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях (тыс. рублей), долю детей в возрасте 5-18 лет, получающих услуги по

дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, в общей численности детей этой возрастной группы» [7].

«Четвертый показатель – культура. Эта группа включает долю муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений культуры (процентов), объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности и требующих консервации или реставрации, в общем количестве объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности (процентов), уровень фактической обеспеченности учреждениями культуры от нормативной потребности (процентов): клубами и учреждениями клубного типа; библиотеками; парками культуры и отдыха» [8]. «Пятый показатель - физическая культура и спорт. Он включает долю населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом (процентов)», площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в отношении которых с даты принятия решения о предоставлении земельного участка или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) не было получено разрешение на ввод в эксплуатацию (кв. метров): объектов жилищного строительства – в течение 3 лет; иных объектов капитального строительства – в течение 5 лет», площадь земельных участков, предоставленных для строительства в расчете на 10 тыс. чел. населения, в том числе земельных участков, предоставленных для жилищного строительства, индивидуального строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства» [9]. «Следующий показатель - жилищно-коммунальное хозяйство. Он включает долю многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, в общем числе многоквартирных домов, в которых собственники помещений должны выбрать способ управления указанными домами (процентов) и долю населения, получившего жилые

помещения и улучшившего жилищные условия в отчетном году, в общей численности населения, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях» [14]. «Рассмотрим показатель организации муниципального управления. Он включает долю просроченной кредиторской задолженности по оплате труда муниципальных учреждений в общем объеме расходов муниципального образования на оплату труда, долю налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, расходы бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя муниципального образования, долю основных фондов организаций муниципальной формы собственности, находящихся в стадии банкротства, в основных фондах организаций муниципальной формы собственности, объем не завершеного в установленные сроки строительства, осуществляемого за счет средств бюджета городского округа, наличие в городском округе утвержденного генерального плана городского округа, среднегодовую численность постоянного населения» [13]. «Оцениваются достижения муниципальных образований по утвержденной методике. В качестве исходных данных используют официальные данные статистики, по которым главы местных администраций городских округов и муниципальных районов заполняют типовые формы своих докладов. Значения показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления анализируются в динамике за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период, согласно постановлению Правительства РФ № 1317» [12].

«Результаты мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления, как предполагается, помогут определить «проблемные зоны», требующие приоритетного внимания, а также сформировать перечень мероприятий, которые позволят повысить результативность деятельности органов местного самоуправления, выявить имеющиеся у муниципального образования ресурсы, чтобы повысить качество и объем услуг населению» [16].

При этом в перечне нет пункта о развитии (а значит, и широком применении) информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов местного самоуправления (раздел VIII). Иные же существующие и активно действующие документы заставляют органы местного самоуправления реализовать политику, направленную на повышение доступности информации о текущем и перспективном развитии муниципального образования в сети интернет. Для этого требуются компетентные муниципальные служащие, которые обладают компьютерной грамотностью и смогут заниматься наполнением сайта, оказанием электронных услуг и т.д. Однако выходит, что существующими методами оценить квалификацию муниципальных служащих в части интерактивности не представляется возможным, а значит – и эффективность их работы, эффективность всей системы муниципальных слуг, их открытости, доступности, скорости получения. Уже частично функционируют элементы инфраструктуры электронного правительства (перечень муниципальных услуг, центры доступа к информации органов власти и государственным электронным услугам, многофункциональные центры предоставления услуг (МФЦ), технические средства организации электронного межведомственного взаимодействия (СМЭВ)), внедрены системы электронного документооборота и т.д. При этом налицо недостаточность нормативно-правовой базы и отсутствие единой методологии информатизации муниципальных образований и, конечно, зачастую – недостаток финансирования их по данной статье. Все это препятствует развитию информационных технологий на муниципальной службе, не дает использовать информационные и телекоммуникационные технологии для повышения качества жизни граждан, развития экономической, культурной и духовной сфер жизни населения, а также – для развития компетенций самих муниципальных служащих. Средства, выделяемые для «повышения квалификации», «обучения», не всегда тратятся рационально, для реального развития собственных сотрудников.

«Можно сделать следующие выводы относительно актуальных особенностей оценки эффективности муниципального управления: отождествление эффективности и результативности управления, отождествление эффективности управления и уровня развития территории: чем выше параметры социально-экономического развития, тем выше эффективность управления соответствующих органов власти, затратно-результативный подход: сопоставление полученного результата в развитии муниципалитета с бюджетными и иными затратами и действиями, направленными на его достижение, с потенциалом развития соответствующей территории, оценка внутренней эффективности управления: оценка организации управления в органах власти, оценка их сотрудников, эффективности процесса управления» [21]. Таким образом, эффективность муниципального управления является одним из самых значимых факторов социально-экономического развития территорий. Тем не менее, несмотря на разработанную систему показателей, нельзя не отметить, что большинство из них не лишено недостатков – смешение понятий эффективности и результативности управления и развития территории, отсутствие показателей затрат на достижение результата, постоянная смена показателей в методиках, спускаемых из центра. Обобщенная статистика показателей не дает принимать во внимание специфические условия и особенности различных регионов.

Вот почему зачастую представления об эффективности работы на уровне муниципального образования и на уровне регионального и федерального бюджетов – разнятся. Это вызывает сложности как в оценке развития местных показателей, так и в целом в оценке работы властей всего региона. Необходимо стремиться, в первую очередь, разграничить понятия «эффективность управления» и «результативность управления», чтобы получить более реальную картину жизни муниципальных образований РФ. Можно утверждать, что все еще не хватает альтернативных механизмов, которые основаны на комплексном подходе к управлению отраслями.

2. Анализ деятельности органов местного самоуправления на примере администрации городского округа Тольятти

2.1. Общая характеристика и основные проблемы развития

С 1 января 2006 г. в Самарской области местное самоуправление осуществляется в 10 городских округах, 27 муниципальных районах, 12 городских и 292 сельских поселениях. В 2020 г. городской округ Самара получил статус городского округа с внутригородским делением на 9 внутригородских районов (наряду с Челябинском и Махачкалой). «Таким образом, в Самарской области местное самоуправление сформировано в 342 муниципальных образованиях: 1 округ с внутригородским делением, 9 внутригородских районов, 9 городских округов, 27 муниципальных районов, 12 городских и 284 сельских поселения» [22].

Городской округ Тольятти – второй по величине и значимости город в Самарской области. Официальное наименование – городской округ Тольятти (по Уставу). В его состав входит город Тольятти (единственный населенный пункт).

История Тольятти – это история постоянного развития, стремления к решению самых сложных и неординарных задач, в том числе задач совершенствования системы городского управления. Тольятти был «первенцем» среди прочих дерзких проектов советского периода (в 1950 г. Ставрополь, как до 1964 г. назывался Тольятти, стал центром величайшей стройки той эпохи – Волжской ГЭС им. В.И. Ленина, пережив свое второе рождение), и сегодня остается динамично развивающимся, привлекательным для инвестиций городом, подходящим для жизни и работы.

С апреля 1951 г. Ставрополь – город областного подчинения. Родившись как военная крепость, город превратился в торговый; потом началось строительство промышленных предприятий, в том числе крупнейшего в России автомобильного завода «АВТОВАЗ» (1966 г.), ставшего

промышленным центром региона. В 1970 г. с конвейера сошел первый автомобиль «Жигули».

Сегодня в Тольятти проживает примерно 720 тыс. чел. Границы территории городского округа установлены Законом Самарской области «Об установлении границ городского округа Тольятти Самарской области» [23]. «Территорию городского округа составляют земли городского округа, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли для развития городского округа, находящиеся в пределах границ городского округа (ст. 3 Устава городского округа)» [24].

Город протянулся на 30 км вдоль Волги. Территория городского округа разделена на районы – Автозаводский, Центральный (Старый город) и Комсомольский.

Автозаводский район (Новый город) связан с ПАО «АВТОВАЗ» и предприятиями-смежниками и является крупнейшим в Поволжье по численности населения (около 430 тыс. чел.).

Центральный район (Старый город) связан со строительством крупных химических предприятий.

Комсомольский район (Комсомольск) связан со строительством плотины и функционированием речного порта, а также со строительной промышленностью.

Через Тольятти проходит федеральная автомагистраль М-5.

Тольятти заявляется как территория для инвестиций – российских и зарубежных.

По данным анализа социально-экономического развития городского округа Тольятти за 2021 г., на 01.01.2022 г. число предприятий, организаций, их филиалов и других обособленных подразделений уменьшилось по сравнению с предыдущим периодом на 3 193 единицы. Эта динамика отражена на рисунке 3.



Рисунок 3 – Структура предприятий и организаций городского округа Тольятти по видам экономической деятельности на 01.01.2022 г.

Количество индивидуальных предпринимателей на 01.01.2022 г. увеличилось на 667 чел. – 14 886 чел.

Количество малых предприятий уменьшилось на 35,2 % и составило 907 единиц, это показано на рисунке 4.

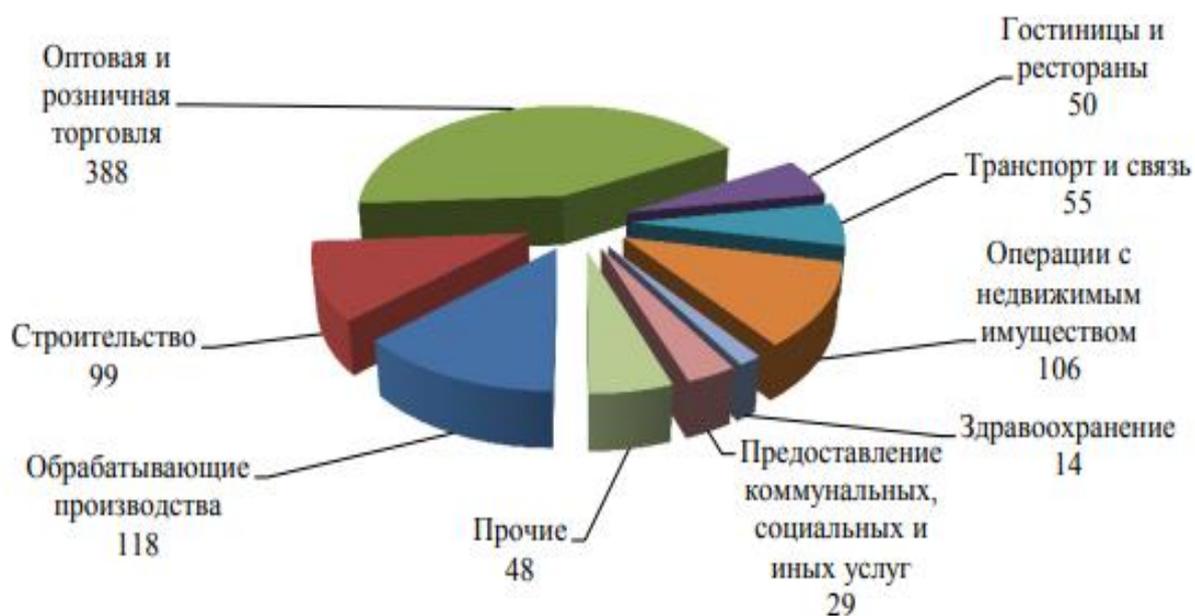


Рисунок 4 – Структура малых предприятий по видам деятельности, к общему количеству малых предприятий

Распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р городской округ Тольятти был включен в список моногородов со стабильной социально-экономической ситуацией [26].

В 2020 г. комиссией Министерства экономического развития Российской Федерации была одобрена заявка городского округа Тольятти на создание у себя территории опережающего развития (ТОР) на правах моногорода [27].

Территорией опережающего социально-экономического развития называется часть территории субъекта РФ, на которой устанавливается особый режим осуществления предпринимательской деятельности, чтобы сформировать благоприятный инвестиционный климат и обеспечить ускоренное социально-экономическое развитие территории [28].

В моногородах ТОР создаются на 10 лет (п. 14 «б» Правил) и может быть продлен на 5 лет решением Правительства РФ (п. 16 Правил) [29].

Резиденты территории опережающего развития имеют налоговые льготы (на прибыль, на имущество организаций, на землю), а также льготы по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды, по государственному и муниципальному контролю. Минимальный объем капитальных вложений резидентов для городского округа Тольятти составит 20 млн руб. [25]

В основе территории опережающего развития лежит идея минимального вмешательства государства в рыночные отношения. Полномочия по распоряжению инфраструктурой полностью передаются в руки организаций-резидентов ТОР. Это, конечно, может привести к ослаблению государственного контроля за территориями, и даже вероятно некоторое сокращение прав граждан в угоду получению прибыли частными организациями. Однако в целом программа способствует экономическому росту не только моногорода, но и всего региона. Это в итоге благоприятно скажется на качестве жизни местного населения и привлечет недостающие

средства в бюджет, что позволит исполнять в полной мере муниципальные программы (а то и перевыполнить планы).

Число действующих в Тольятти муниципальных программ на 2018 г. – 28.

При этом привлечение средств софинансирования и инвестиций не из бюджета (местного, регионального, федерального) на решение социально-экономических задач Тольятти – это одна из главных задач и условий развития городского округа Тольятти.

Следует также сказать о том, что Тольятти является одним из трех городов РФ, наряду с Москвой и Казанью, которые еще в 2008 г. вошли в программу ООН-ХАБИТАТ (Программа развития городов Организации Объединенных Наций) [30].

Рассматривая отчет ООН-ХАБИТАТ за 2022 год выявлено, что новая городская повестка дня обеспечивает целостную основу для городского развития, которая поощряет интеграцию всех аспектов устойчивого развития для обеспечения равенства, благосостояния и общего процветания. Наши города и поселки должны включить эти обязательства в свои местные планы развития, уделяя особое внимание решению проблем неравенства, бедности и изменения климата. Устойчивое будущее городов остается краеугольным камнем борьбы за то, чтобы города были лучше подготовлены к любому кризису.

Тольятти был официально включен в программу 7 октября 2009 г., а деятельность свою ООН-ХАБИТАТ начал в Тольятти еще за 1,5 года до этого. Специалисты Думы Тольятти В. Иглин и Т. Бухарева получили свидетельства о прохождении образовательного курса «Мировой опыт мониторинга реализации стратегии и программ городского развития. Глобальная база данных ООН-ХАБИТАТ» [31]. Участие в программе дало возможность претендовать на получение грантов ООН-ХАБИТАТ. Глобальная городская обсерватория ООН-ХАБИТАТ по наблюдению за социально-экономическим состоянием городов помогает муниципалитетам в оформлении пакетов

документов для участия в конкурсах, а также помогает подготовить проектные документы, способствующие решению проблем развития городов.

Материалы, полученные при вступлении в программу, Тольятти планировал использовать при разработке Стратегического плана, запущенного в работу в 2010 г. Предполагалось наладить системный мониторинг ситуации, включая создание баз данных для принятия управленческих решений. Также опыт членства в ООН-ХАБИТАТ должен был помочь сценарному моделированию жизнедеятельности и развития Тольятти, связям с общественностью, улучшению использования информационных технологий в работе тольяттинской Думы, более вдумчивому формированию городского бюджета. Нахождение города в информационных базах ООН-ХАБИТАТ должно было привлечь и иностранных инвесторов.

Остается предполагать, какова судьба накопленного опыта в программе ООН-ХАБИТАТ для Тольятти. Относительно недавней информации об этом на сайтах городского округа и Думы нами обнаружено не было. Возможно, Тольятти отказался развивать данное партнерство в условиях наступившего экономического кризиса и соответствующей блокады экспорта российских товаров.

Как бы там ни было, на начало 2018 г. основные причины, сдерживающие социально-экономическое развитие Тольятти, остаются примерно теми же, что и 8-10 лет назад:

- мононаправленность экономики (зависимость от ситуации на ВАЗе, для химической промышленности – зависимость от ситуации на сырьевых рынках);
- развитие социальной инфраструктуры (образование, спорт, здравоохранение, культура и др.) не имеет ясных приоритетов, имеет слабые связи с развитием базовых отраслей;
- отсутствие высокотехнологичных направлений, инновационной экономики, «интеллектуальных» отраслей вызовет неминуемо отток

населения из города, снижение конкурентоспособности продукции и в итоге – стагнацию в развитии городского округа;

- недостаточное развитие малого и среднего предпринимательства
- несмотря на имеющиеся организации, способствующие работе с СМСП, цифры, включенные в муниципальные программы, несерьезные: ежегодно до 650 консультаций для предпринимателей, субсидии – для 11 единиц СМСП (п. 1.1 Приложения №2 к Постановлению Администрации городского округа Тольятти №72-п/1 от 15.01.2018 г.) [33]

Бизнес-инкубатор функционирует на 210 предпринимателей, и это уже 100% занимаемой площади [33].

Справиться с существующими проблемами призваны помочь стратегические документы – муниципальные программы, стратегический план развития городского округа, стратегия Самарской области и Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

Потенциалом Тольятти выступают:

- трудовой ресурс – здесь проживает 1 % экономически активного населения всей страны, поэтому сюда могут приезжать желающие в поисках работы;
- производственный ресурс – научная база и наличие развитых промышленных предприятий благоприятны для развития инновационного бизнеса, а затем – целой отрасли инновационной экономики;
- географические условия – транспортный узел водного, автомобильного, воздушного транспорта;
- природно-ресурсный потенциал для развития туризма;
- градостроительный ресурс – многоэтажное строительство, переход к альтернативной урбанизации.

Первостепенные задачи органов местного самоуправления сейчас – суметь воспользоваться потенциалом для решения текущих проблем, но

сделать это в новом свете, не наследуя автоматически документы прошлых лет, хотя это и самое простое и удобное для муниципальных служащих.

2.2. Концепция деятельности органов местного самоуправления городского округа Тольятти и стратегия его развития

«Органами местного самоуправления городского округа Тольятти сформирован Устав городского округа, который действует на всей территории городского округа Тольятти и обязателен для исполнения органами местного самоуправления, должностными лицами, для соблюдения – предприятиями, организациями и учреждениями, расположенными на территории городского округа, а также всем населением» [13].

«Устав заявляет, что местное самоуправление, осуществляемое в городском округе Тольятти, – это форма осуществления населением своей власти в пределах Конституции РФ, федеральных законов, законов Самарской области и прочих норм права. Благодаря местному самоуправлению население городского округа может самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения – как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. При этом местное население может исходить из своих интересов, а также учитывать сложившиеся исторические и иные местные традиции» [12].

«Принципы, лежащие в основе деятельности местного самоуправления в городском округе Тольятти (ст. 6 Устава):

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- государственные гарантии осуществления местного самоуправления;
- законность;
- гласность;
- самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения;
- выборность органов и должностных лиц местного самоуправления;

- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением городского округа;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед органами государственной власти в части исполнения переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» [24].

Для городского округа 131-ФЗ предусмотрел решение 35 вопросов местного значения. Эти вопросы сгруппированы по двум основным направлениям: формирование муниципальных правовых актов и создание финансово-экономической основы муниципального образования; жизнеобеспечение городского округа.

«Ст. 7 Устава городского округа Тольятти тоже определяет «вопросы местного значения», в том числе,

- составление и рассмотрение проекта бюджета городского округа, утверждение и исполнение бюджета городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета городского округа;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа» [24].

Кроме перечисленных вопросов в Уставе также закреплены в качестве «местных» вопросы организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; дорожная деятельность (в отношении автомобильных дорог местного значения); распоряжение в интересах населения потенциалом муниципального жилищного фонда; предоставление транспортных услуг населению; участие в профилактике терроризма и экстремизма; разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав

национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов; мероприятия по охране окружающей среды; предоставление общедоступного и бесплатного образования; оказание медицинской помощи населению и т.п. полномочия (всего числом 42 пункта) [24].

Согласно ст. 5 Устава, в структуру органов местного самоуправления входят: Дума городского округа – как представительный орган, администрация городского округа – как исполнительно-распорядительный орган.

Высшее должностное лицо городского округа – глава городского округа Тольятти. Сейчас это Ренц Николай Альфредович, в должности с 30 апреля 2021 г. Глава городского округа избирается на 5 лет Думой городского округа из числа кандидатов, которых по итогам конкурса представляет конкурсная комиссия. В своей деятельности глава городского округа Тольятти находится под контролем Думы, а также подотчетен населению и Думе. Итогом работы главы городского округа являются ежегодные отчеты о результатах деятельности главы и администрации.

Дума городского округа состоит из депутатов, которых выбирают по итогам муниципальных выборов. Их 35 депутатов 17 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, а 18 депутатов – по единому избирательному округу. Он включает в себя всю территорию городского округа, пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями. Во главе Думы находится председатель, которого выбирают депутаты из своего состава на первом заседании Думы, тайным голосованием.

Полномочия администрации городского округа – исполнительно-распорядительного органа городского округа – это решение вопросов местного значения, а также осуществление отдельных государственных полномочий, которые органам местного самоуправления городского округа

передают федеральные законы и законы Самарской области. Главой Администрации является глава городского округа.

Полномочия органов местного самоуправления городского округа так или иначе связаны со списком вопросов местного значения, но не всегда соответствуют им в полной мере. При этом в исключительной компетенции Думы находятся такие вопросы, как: принятие Устава городского округа и внесение в него изменений и дополнений; утверждение бюджета городского округа и отчета об его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах; принятие планов и программ развития городского округа, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами; определение порядка участия городского округа в организациях межмуниципального сотрудничества; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; принятие решения об удалении мэра в отставку [34].

Совершеннолетние трудоспособные граждане могут привлекаться на добровольной основе к выполнению социально значимых для городского округа работ (включая дежурства; но это должны быть работы, не требующие специальной профессиональной подготовки) в целях решения некоторых вопросов местного значения городского округа (охрана порядка и т.д.). При этом привлечение граждан возможно не чаще чем раз в три месяца, продолжительностью не более 4 часов подряд (п. 2 ст. 8 Устава) [24].

В ведении местного самоуправления находится комплексное социально-экономическое развитие территории муниципального образования (ст. 17 131-ФЗ), поэтому муниципальные органы власти могут самостоятельно определять приоритеты развития подведомственной территории, в том числе в вопросах принятия и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

«Можно говорить о следующих основных направлениях муниципальной экономической политики:

- управление муниципальным имуществом;
- финансовая политика – управление муниципальными финансами;
- промышленная политика;
- налоговая, тарифная, ценовая политика;
- инвестиционная политика;
- управление экономическими связями» [21].

«Управление экономическими процессами на территории любого муниципального образования требует использования различных методов воздействия на объекты управления. Для выполнения приоритетных задач и направлений социально-экономического развития городского округа необходимо формирование и исполнение соответствующих муниципальных планов и программ. На их основе должны осуществляться расходы из местных бюджетов, вся экономическая деятельность местных бюджетов, и вся экономическая деятельность местных органов власти» [41].

«Вместе с тем в настоящее время у органов местного самоуправления не хватает финансов для формирования и реализации планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований, осуществления капитальных вложений и бюджетных инвестиций в развитие экономики соответствующих территорий. Получается, даже после окончания муниципальной реформы недостаточность доходных источников местных

бюджетов все еще не позволяет органам местного самоуправления обеспечивать полное и качественное исполнение своих полномочий» [13].

«Социально-экономическое развитие муниципальных образований обеспечивается органами местного самоуправления не только за счет финансовых ресурсов, но и за счет материальных средств. Муниципальное имущество необходимо органам местного самоуправления для формирования неналоговых доходов местных бюджетов, создания благоприятной среды для привлечения инвестиций в муниципальный сектор экономики, поддержки среднего и малого предпринимательства, а также развития рыночных механизмов использования земли и имущества» [16].

«Для решения социально-экономических вопросов органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения, а также участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных» [13]. Но чем менее устойчива социально-экономическая ситуация в стране и на отдельной территории, тем более склонна муниципальная власть оказывать услуги силами муниципальных предприятий. При этом и население, и муниципальная власть должны быть заинтересованы в создании конкурентной среды при оказании муниципальных услуг с участием предприятий различных форм собственности. «На современном этапе развития рыночной экономики роль государственных и муниципальных предприятий как субъектов гражданского и хозяйственного оборота резко убывает. В ряде случаев экономическая деятельность муниципальных предприятий зарекомендовала себя недостаточно эффективной. Все чаще их место занимают хозяйственные общества и товарищества» [11].

«Реализация интересов и потребностей населения непосредственно связана с соответствующей организацией производства, распределения, обмена и потребления товаров и услуг на территории муниципальных образований. Во всех этих процессах активное участие принимает малый

бизнес, и от его успешного развития во многом зависит занятость граждан муниципальных образований, качество и уровень их жизни» [20].

В связи с этим особое значение для социально-экономического развития муниципальных образований имеет взаимодействие и сотрудничество органов местного самоуправления с бизнес-сообществом, а также поддержка и развитие малого предпринимательства.

Источником экономического развития для муниципальных образований, как ожидается, может стать повышение их инвестиционной привлекательности и привлечение частных инвестиций.

Под инвестиционно-инновационной политикой понимают деятельность органов государственного и муниципального управления по разработке и реализации действий, направленных на создание привлекательного инвестиционного климата и на стимулирование инвестиций в инновационную экономическую деятельность [36].

«В России принято считать, что «выравнивать» следует экономические различия регионов. Однако, в долгосрочной перспективе скорее культура определяет и состояние экономики, и ее динамику, чем стандартные инструменты экономической политики» [37]. Поэтому региональная и муниципальная экономические политики должны быть нацелены на выравнивание социальных условий жизнедеятельности территорий, состояние их культурного фона, а не замыкаться на экономических результатах. Экономика сама по себе существовать не может, в отрыве от прочих сфер жизни общества. Соответственно, управленцам, отвечающим за территориальную экономическую политику, можно порекомендовать ориентироваться не столько на повышение конкурентоспособности экономики своего муниципального образования, сколько на общее состояние территории – комплексное развитие городского округа.

Однако важно учитывать не только само наличие программ развития, но и реальные достигнутые результаты, выражающиеся в объективных показателях социального и экономического развития. Кроме того,

эффективная работа муниципальных властей, достижения территории обязательно должны поощряться, стимулироваться далее.

Именно отсутствие баланса между полномочиями, которыми наделены органы местного самоуправления, и экономической основой для этой деятельности, является одной из главных проблем сложившейся системы местного самоуправления.

Существуют современные альтернативные концепции эффективного управления муниципальным образованием [38]:

- «умный (высокотехнологичный) город» – цифровые технологии, ускоряющие развитие города и повышающие качество жизни в нем, помогают муниципальным органам власти грамотно распределять городские ресурсы, а жителям дают возможность сообщать о существующих проблемах.
- «открытый город (муниципалитет)» – представительная и исполнительная власти в муниципальном образовании эффективно проводят политику открытости своей деятельности, помогая взаимодействию между властью и обществом. Это повышает престиж власти, позволяет выявлять успешных управленцев в ней.
- «город-корпорация» – город в рамках корпоративного управления умело управляет узко-клановыми и узко-корпоративными интересами.
- сити-менеджмент – помогает встроить органы местного самоуправления в вертикаль власти. «Управленцы по контракту» действуют в 4 782 муниципалитетах РФ (20,2 % от общего числа).
- менеджмент качества – с помощью системы менеджмента качества (СМК), пришедшей из коммерческой сферы, местная администрация учится управлять своей деятельностью, чтобы постоянно улучшать качество предоставляемых населению услуг.

В рамках СМК деятельность администрации муниципального образования выстраивается согласно основным и поддерживающим процессам управления, по каждому из которых разрабатывается стандарт.

Необходимо также для СМК разработать и внедрить матрицу компетентности персонала, где руководители структурных подразделений оценивают компетентность подчиненных по профессиональным, социальным и методическим показателям (5-балльная шкала). Согласно полученным данным, составляют планы обучения и повышения компетентности персонала на текущий и последующие годы.

Естественно, что все показатели увязываются с существующим или запланированным бюджетом муниципального образования. По итогам года составляется отчет СМК по исполнению целей.

Известно, что в Болгарии свыше 50 % муниципалитетов имеют СМК, затраты на внедрение которых компенсируют регионы. По пути СМК также пошли США, Великобритания, Финляндия, Мексика, Сингапур, Кипр, страны Прибалтийского региона. В России успешно используют в своей работе СМК городской округ «Город Елец» и Грязинский муниципальный район Липецкой области, Шатурский муниципальный район Московской области, Администрация городского округа Шахты Ростовской области[38].

Неправильно будет считать, что внедрение системы менеджмента качества «оторвано от жизни». Оно тесно связано с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – 210-ФЗ): стандарты качества разрабатываются для обеспечения населению большей прозрачности и лучшей контролируемости процесса предоставления муниципальных услуг. Именно так появились многофункциональные центры по оказанию услуг населению (МФЦ), прием документов по принципу «одного окна» и т.д.

Система СМК требует проведения ежегодных внутренних аудитов (проводят руководители органов администрации, главные и ведущие специалисты администрации). В начале каждого года составляется план аудиторских проверок, с целями и задачами проведения аудита. Как правило, аудит проверяет, соответствуют ли правила работы отделов базовым

требованиям закона, проверяют качество предоставляемых услуг, а также организацию и условия работы, компетентность сотрудников.

По итогам аудита составляется отчет и подается на утверждение главе администрации.

Внутренние аудиты – это действенный инструмент повышения эффективности деятельности администрации.

Однако ясно, что применение инновационных разработок подобного плана обязательно должно поддерживаться на государственном уровне, поскольку именно применение на практике инноваций сегодня можно считать залогом успешного развития системы государственного и муниципального управления.

Из-за происходящих в обществе процессов, связанных, в том числе, с нехваткой природных ресурсов, истощением технологических возможностей и т.п., уже не только целые страны, но и более скромные территории вынуждены разрабатывать для своего дальнейшего существования стратегии, чтобы активнее и своевременнее реагировать на возникающие перед территориями проблемы. Стратегический план развития территории – более не мода, а потребность.

Разработка стратегии развития города – это очень яркое проявление начала местного самоуправления, так как делает механизм управления городом более открытым, а также дает возможность населению выбирать и реализовывать решения властей. Граждане начинают самостоятельно определять дальнейшие перспективы города. Стратегический план также – важный инструмент, позволяющий приобретать и поддерживать конкурентные преимущества муниципалитета в соперничестве с другими муниципалитетами страны за инвестиции, в том числе бюджетные, технологии, квалифицированную рабочую силу и передовые позиции в международном сотрудничестве. Стратегический план, базирующийся на реальных конкурентных преимуществах города, позволяет ему также рассчитывать на действенную помощь федеральных органов власти.

Главной сложностью для городских округов, как и для всех муниципальных образований, является множество документов, которые используются муниципальным образованием для осуществления мониторинга за эффективностью своей деятельностью. При этом именно муниципальные программы служат инструментом планирования и исполнения бюджета, позволяют организовать и скоординировать деятельность участников бюджетного процесса.

Одновременно на территории городского округа Тольятти действуют в этой части следующие документы и программы: стратегический план развития Тольятти до 2020 года (Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 25.01.2019 № 131 «О стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года») и стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года [44].

Приоритетными направлениями развития города Тольятти являются: создание экологичного города, развитие человеческого потенциала, консолидация городского сообщества, развитие местных инициатив, локального туризма, повышение вовлеченности молодежи в развитие города, развитие транспортной агломерации с Самарой и формирование диверсифицированной экономики за счет реализации новых проектов [47].

Стратегический план развития городского округа Тольятти отмечает, что город столкнулся с несколькими серьезными проблемами, которые могут негативно повлиять на его экономическое и социальное развитие. Проблемы включают отток высококвалифицированных кадров и молодежи, недостаточно развитый рынок труда, монопрофильность экономики, низкую собираемость налогов, наличие теневого сектора экономики, "узкие места" в инфраструктуре, а также проблемы с экологической обстановкой и антропогенной нагрузкой. Для решения этих проблем может потребоваться комплексный подход, включающий меры по улучшению экономического климата, созданию новых рабочих мест, поддержке инновационных

предприятий, совершенствованию налоговой системы, улучшению инфраструктуры и охране окружающей среды.

Также Правительство Самарской области утвердило Стратегию социально-экономического развития области на период до 2030 года. «Это важнейший региональный документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на долгосрочную перспективу, касающийся всех муниципальных образований, входящих в состав области» [46].

В основу Стратегии развития Самарской области положен анализ конкурентоспособности региона и результаты опроса населения на тему удовлетворенности качеством жизни в регионе.

Стратегические цели социально-экономического развития Самарской области – три взаимообеспечивающих вектора:

- улучшение качества жизни населения,
- рост конкурентоспособности экономики,
- повышение эффективности деятельности органов власти.

«Согласно Стратегии, к 2030 г. Самарская область должна стать территорией комфортного проживания и иметь высокий человеческий потенциал. Население региона должно быть обеспечено высококвалифицированными рабочими местами, достойной заработной платой, качественным медицинским обслуживанием, образовательными услугами, услугами физической культуры и спорта, всеми необходимыми социальными гарантиями. Коренным образом планируется улучшить состояние окружающей среды» [15].

«Для бизнеса Самарская область должна стать регионом, обладающим современной производственной инфраструктурой, благоприятным инвестиционным климатом, продвинутой инновационной средой, способствующей рождению и воплощению новых идей» [22].

«В целом для России Самарская область позиционируется как опорный регион страны в развитии науки, образования и промышленности, крупный

центр компетенций в аэрокосмическом секторе и нефтехимии, крупнейший транспортный хаб. Планируется модернизация существующих производственных мощностей, техническое и технологическое обновление производства, выпуск инновационной продукции» [21].

Цель Стратегии – вернуть Самарскую область в топ наиболее развитых регионов страны, укрепив его позиции на мировой арене. Запланировано три горизонта развития области: к 2020 г. – полная реструктуризация экономики, создание благоприятных условий для бизнеса, в 2025 г. – превращение в ведущий производственный хаб, к 2030 г. – Самарская область уже центр промышленных инноваций в РФ.

В Стратегии также определены основные направления по развитию малого и среднего предпринимательства. Хотя в регионе уже сформирована необходимая система мер поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, планируется продолжать развивать новые и совершенствовать уже существующие инструменты.

О том, что Тольятти сможет «соскочить со старых рельсов» свидетельствует хотя бы опыт Екатеринбурга – такого же моногорода, который смог выйти из кризиса 1990-х гг. не будучи на грани выживания. Это – пример удачного управления крупным городом. Местное самоуправление Екатеринбурга диверсифицировало экономику, помогло создать новые сферы и отрасли местного хозяйства – розничная торговля, услуги, жилищное строительство, развитие связи и информационных технологий, банковский сектор и туризм. Удельный вес этих отраслей до проведения принятой инновационной политики был очень низким или недостаточным [47]. Во многом успеху поспособствовал Стратегический план развития Екатеринбурга, впоследствии актуализированный в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года – «Стратегия-2020» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р) [48].

Таким образом, остается только продумать систему действенных мероприятий, чтобы реализовать намеченную стратегию развития как всего региона, так и отдельно – городского округа Тольятти. Местным властям не стоит ждать, пока региональные власти начнут спускать конкретные указания – как превратить город в признанного лидера. Администрации и Думе следует активнее изучать опыт более успешных городов-соотечественников, зарубежных городов-побратимов, обратиться к зарекомендовавшей себя практике.

2.3. Влияние межбюджетных отношений на развитие территории

Значение финансирования любого проекта сложно переоценить, ведь это – основа его реализации. За состояние финансовых ресурсов отвечает местный бюджет, то есть план финансовой деятельности органов местного самоуправления на определенный период, представленный в форме описи доходов и расходов. Планирование, утверждение, исполнение бюджета и оценка результатов составляют бюджетный процесс.

«Система межбюджетных отношений в России включает в себя взаимоотношения федерального и региональных бюджетов, региональных и местных бюджетов. Средства, передаваемые из одного бюджета в другой (как правило, «сверху» – «вниз») на определенные цели или без целевой привязки (трансферты), являются в РФ основным источником доходов многих региональных и местных бюджетов» [12].

«Федеральный бюджет действует на территории всей РФ, региональный осуществляет свою деятельность в пределах области / определенного региона, а местный – в пределах муниципальных образований. Объективная основа единства интересов бюджетов всех уровней – то, что конечной целью деятельности органов власти всегда должны быть интересы населения. Местные бюджеты сосредотачивают до 50% бюджетных средств субъектов Федерации» [49].

«Основные доходные источники, которыми располагают органы местного самоуправления: налоги и неналоговые поступления – городская и земельная рента, доходы от тарифных платежей за услуги, предоставляемые органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями, санкционные (штрафы), различные виды пошлин и сборов (т.е. средства, которые государство собирает с населения и предприятий), доходы от собственной хозяйственной деятельности и муниципальный кредит (т.е. тесно связаны с ресурсами, имеющимися у муниципального образования, и со способностью муниципальных управленцев грамотно ими распорядиться)» [47].

«Все четыре источника дохода зависят от законодательства, которое определяет правоспособность органов местного самоуправления.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ предоставляются в форме:

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- субсидий местным бюджетам;
- субвенций местным бюджетам и бюджетам автономных округов для реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ;
- иных межбюджетных трансфертов» [34].

Доходы и расходы государственного бюджета: налоги, трансферты, государственные закупки товаров и услуг, – это основные инструменты налоговой политики. Налогово-бюджетные инструменты оказывают прямое влияние на пропорции территориального и отраслевого развития, сказываются на макроэкономических показателях.

Налоговая политика Российской Федерации осуществляется на федеральном уровне, региональном и местном. Регулятором выступает законодательство РФ о налогах и сборах: Налоговый кодекс РФ – на федеральном уровне; законодательство субъектов РФ по региональным налогам и патентной системе налогообложения (в пределах компетенции) – на региональном уровне; решения представительных органов муниципальных

образований по местным налогам и единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности (в пределах компетенции) – на местном уровне [50]. В исследованиях можно встретить использование терминов «бюджетный федерализм» и «фискальный федерализм» в качестве синонимов [51]. Это общепринятая практика, закрепленная в современной экономической литературе (также синонимом приведенных понятий является «бюджетно-налоговый федерализм» [52]). Однако есть в этих понятиях и различия. Концепцией бюджетного федерализма называют американскую модель – бюджетно-налоговый или конкурентный федерализм. Родина модели фискального (налогового) федерализма – Германия (также можно встретить ее название «кооперативная модель бюджетного федерализма», имеющая вертикальное выравнивание – с помощью дотаций, субсидий, субвенций из центра). В России пошли по пути именно этой модели, но до сих пор она не устойчива и недостаточно эффективна.

В основе концепции фискального федерализма лежит концепция общественных благ – товаров коллективного потребления, спрос на которые диктуется государством (культура, здравоохранение, национальная оборона, научные знания и т.п.). Соответственно, если блага «общественные», то для выгоды всей нации лучше, чтобы ими управляло государство сверху, а услуги более «региональные», «менее общие» для государства, менее выгодные в масштабах всей страны, стоит спустить вниз, к местным властям.

Бюджетный кодекс РФ закрепил принцип фискального федерализма. Он гласит, что местные бюджеты (региональные и муниципальные) отделены от бюджета государственного, то есть своими доходами и расходами местные органы власти распоряжаются самостоятельно, финансируя социальную сферу (охрана общественного порядка, школы, больницы и др.). Таким образом, федеральные и местные (региональные) власти разделили свои полномочия в отношении финансов. Главенство за собой сохраняют органы государственной исполнительной власти.

Главная задача фискального федерализма – найти оптимальное сочетание интересов всех бюджетов бюджетной системы РФ [53]. В настоящее время происходят изменения в функциях и полномочиях федеральной налоговой службы, направленные на реформирование и поддержание наиболее эффективного варианта функционирования единой бюджетной системы, основанной на общей денежной системе страны и на взаимодействии бюджетов всех уровней. Исторически, если опираться на опыт других стран, мы движемся от централизации к децентрализации бюджетных отношений [54].

Если описать систему фискального налогообложения одной фразой, то это будет «один налог – три бюджета» (федеральный, региональный, муниципальный). В мировой практике сейчас данная система является самой распространенной.

Для других стран, где развита рыночная экономика, данный принцип давно уже закреплён и работает. Используют их и федеративные, и унитарные государства. Однако в нашей стране реализация принципа фискального федерализма столкнулась с определенными сложностями, тесно связанными с самой сутью системы.

Можно выделить три ключевые принципа фискального федерализма: единство бюджетной системы; самостоятельность бюджетов; равенство бюджетных прав [53].

Единство бюджетной системы означает наличие единого бюджетного документа, а также единообразного порядка составления бюджета, на всех уровнях власти. В России введена единая бюджетная классификация, с одного уровня бюджетной системы на другой передаются данные статистической и бюджетной информации. Процедуры бюджетного процесса на всех уровнях также унифицированы.

Огромное значение имеет принцип высокой степени самостоятельности бюджетов, с активным участием субъектов РФ в формировании и реализации всей бюджетно-налоговой политики государства, в том числе в

межбюджетных отношениях. Сейчас политика государства направлена на расширение самостоятельности и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Меняются направления распределения полномочий, расходов, налогов и трансфертов.

Самостоятельность бюджетов предполагает право законодательных (представительных) органов власти на каждом уровне самостоятельно составлять, утверждать, исполнять бюджет, затем контролировать его исполнение. При этом налоговый потенциал располагается неравномерно по территории России, в зависимости от социально-экономического развития региона (феномен асимметрии социально-экономического развития субъектов Федерации) и от богатства региона ресурсами (природными, трудовыми). Территориальные отличия природных, экономических, экологических условий по всей РФ – беспрецедентны для всего мира, и это является специфической проблемой развития бюджетного федерализма РФ. Может также возникнуть «проблема нефинансируемых мандатов», когда финансовые (фискальные) требования к региону выше, чем его возможности [55]. Этим обусловлена необходимость горизонтального бюджетного выравнивания.

Принцип равенства бюджетных прав предусмотрел для всех субъектов РФ и органов местного самоуправления одинаковые и обязательные нормы и правила, определяющие осуществление бюджетного процесса и его участников, их компетенции и полномочия. Но это также и единые правила для распределения федеральной финансовой помощи бюджетам низшего уровня. Бюджетный федерализм предусматривает сглаживание дисбалансов между регионами, с помощью бюджетного регулирования. Центр, насколько может, добавляет регионам субсидии, дотации и прочие выплаты.

Налоговая (фискальная) политика отвечает за формирование финансовых ресурсов государства (казны), распоряжаясь которыми государственная власть способна выполнять свои функции по управлению страной, охране правопорядка, экономические функции, социальные и т.д. При этом государство и налогоплательщики кардинально по-разному смотрят

на налоговую систему. Государство хочет получить как можно больше налогов в виде поступления денежных средств, а налогоплательщики – как можно меньше их заплатить [56]. А каждый налогоплательщик хочет, чтобы государство участвовало в его социальной жизни, защищало, обеспечивало бесплатной медициной, социальной страховкой и т.д.

Благодаря налоговому регулированию государство имеет возможность косвенно воздействовать на экономические условия деятельности хозяйствующих субъектов и социальное положение своих граждан, регулируя уровень безработицы и инфляции. Чем лучше уравновешены интересы государства и налогоплательщиков, тем более совершенна налоговая система.

Эффективный фискальный механизм должен ликвидировать и теневую экономику – сферу, в которой государство теряет значительные суммы от не поступивших в казну налогов. Важно и развивать предпринимательскую деятельность, чтобы бизнесмены не боялись открывать свой бизнес, боясь быть задушенными налогами со всех сторон. Здесь необходимо подключаться местному уровню, предлагая конкретные механизмы работы, под которые федеральный бюджет начнет планировать необходимые изменения.

У государства есть методы и инструменты налогового регулирования, способствующие развитию предпринимательства и социально-экономическому развитию муниципальных образований в целом.

В теории местное самоуправление ближе к населению, чем федеральный центр, лучше знает его потребности, проблемы, и может с помощью местного бюджета тратить средства точно, по нуждам, а не быть привязанным к федеральной программе, по строго указанным статьям расходов. Но здесь кроется еще одна проблема: кроме «трех бюджетов» могут быть еще два или более подуровней местных бюджетов [58]. И они могут не преследовать важнейшую цель – сочетание интересов бюджетов всех уровней, отдавая приоритет своим интересам. Следить за коррупционной составляющей власти, к тому же, тем сложнее, чем больше полномочий на местах.

Что касается муниципального образования – города, то важным аспектом принятия двухуровневой модели является определение эффективных финансовых механизмов обеспечения единства городского хозяйства, самостоятельности и финансовой устойчивости бюджетов города и городских округов [59].

Фактическое исполнение бюджета городского округа Тольятти за 2021 г. отражено на рисунке 1.

Таблица 1 - Исполнение расходов бюджета по разделам классификации расходов (2021 г.)

Наименование направлений расходов	Утвержденный план Думой городского округа (тыс. руб.)	Кассовое исполнение на 01.01.2022 года (тыс. руб.)	% исполнения
0100 Общегосударственные вопросы	1 414 393	1 324 458	93,6
0300 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	118 434	116 825	98,6
0400 Национальная экономика	2 166 021	2 005 812	92,6
0500 Жилищно-коммунальное хозяйство	922 856	905 194	98,1
0600 Охрана окружающей среды	5 293	5 286	99,9
0700 Образование	6 772 257	6 662 190	98,4
0800 Культура и кинематография	378 565	371 155	98,0
1000 Социальная политика	553 222	537 868	97,2
1100 Физическая культура и спорт	23 104	23 094	99,9
1200 Средства массовой информации	9 994	9 994	100,0
1300 Обслуживание государственного и муниципального долга	569 344	563 433	99,0

Сложившаяся практика планирования доходных источников обрекает муниципалитеты на зависимое положение. Совокупные поступления в местные бюджеты от земельного налога и налога на имущество физических лиц (собственно местные налоги) – это 4% от общих доходов бюджетов муниципальных образований. Местные бюджеты свои доходные источники на

40% пополняют за счет отчислений от федеральных и региональных налогов, на 46% – за счет межбюджетных трансфертов (бюджетных инвестиций), поступающих из федерального и региональных бюджетов. Остальные поступления связаны с неналоговыми доходами – 8-12% [47]. Во исполнение ст. 172 Бюджетного Кодекса РФ проект бюджета городского округа Тольятти составляется на базе муниципальных программ, сформированных по отраслевому принципу и носящих комплексный характер (мероприятия, расходы для осуществления полномочий). Источники финансирования муниципальных программ – бюджетные средства и внебюджетные.

Средства вышестоящих бюджетов 2021 г. поступили в сумме 5 757 467 тыс. руб., из них: дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности – 19 621 тыс. руб.; субсидии на софинансирование вопросов местного значения – 1 683 281 тыс. руб.; субвенции на исполнение переданных государственных полномочий – 3 798 909 тыс. руб.; иные межбюджетные трансферты – 255 656 тыс. руб. [60]

За 9 месяцев 2022 г. поступили средства 4 292 млн. руб., из них дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности – 55 млн. руб., субсидии на софинансирование вопросов местного значения – 1 512 млн. руб.; субвенции на исполнение переданных государственных полномочий – 2 725 млн. руб. В 2021 г. реализовывалась 31 муниципальная программа. Их профинансировали в объеме 11 404 216 тыс. руб. (97,3 % к плану года – 11 718 625 тыс. руб.). 2 программы профинансированы на 100%. Исполнение бюджета увеличено, по сравнению с 2020 г., на 243 872 тыс. руб. [25]

В целях реализации Посланий Президента Российской Федерации за 2020-2022 гг. администрация городского округа Тольятти следит за сокращением расходов на 5 % и более ежегодно в реальном выражении, снижая неэффективные затраты и повышая эффективность муниципального управления – оптимизация расходов имела место в 2021-2022 гг. За 9 месяцев 2022 г. общее снижение дефицита бюджета округа составило 8 млн. руб.

На 1 января 2022 г. суммарная задолженность по обязательствам крупных и средних предприятий и организаций городского округа Тольятти составила 346,1 млрд руб., в том числе просроченная 35,5 млрд руб. (10,3 % от общей суммы задолженности). Задолженность по кредитам и займам составила 202,3 млрд руб., из них 92,2 % – это организации, занимающиеся обрабатывающим производством [25]. При этом именно в них вкладывалось больше всего инвестиций.

На сайте администрации в разделе «Бюджет для граждан» размещены документы, регулирующие бюджетную политику городского округа [61]. Приоритетным направлением бюджетной политики городского округа Тольятти в области межбюджетных отношений традиционно заявлена «постоянная работа по привлечению средств из вышестоящих бюджетов», а не развитие местного бюджета или наращивание внебюджетных средств.

Тем не менее, удельный вес расходов бюджета округа за счет собственных средств, формируемых в рамках муниципальных программ, за 9 месяцев 2022 года составил 87,7%. Планируется, что с каждым годом этот показатель будет повышаться – по мере возможности. Основные расходы в рамках «местных» трат – на образование, физическую культуру и спорт, культуру и социальную политику.

При сегодняшних показателях формировать местный бюджет Тольятти довольно тяжело. Пока остается необходимость в финансировании «сверху» – Самарской областью и центром.

Приоритетами бюджетной заявлены: сохранение преемственности направлений бюджетной политики предыдущего периода; реализация программно-целевого метода планирования и исполнения бюджета; оценка эффективности реализации муниципальных программ; недопущение принятия расходных обязательств, не подкрепленных доходными источниками; формирование бюджетных параметров с учетом оптимизации повышения эффективности использования финансов [62].

Таким образом, сфера межбюджетных отношений является важнейшим элементом механизма реализации и регулирования финансов на местном уровне. При этом недостаточность финансовых средств в местных бюджетах является достаточно острой проблемой на данном этапе функционирования муниципальных образований, и это определяет значимость и важность бюджетного выравнивания. Однако для тех субъектов РФ, которые способны обеспечить себя за счет собственных доходов, важность поступлений из федерального бюджета постепенно сходит на нет. Особенно с учетом того, насколько повышается с течением времени инвестиционная привлекательность территорий.

Со временем, в случае грамотной реализации экономической политики на местах, потребность в деньгах из центра станет все ниже, пока субъект РФ, а затем и его муниципалитеты не выйдут на самообеспечение. В идеале было бы повысить и местный налоговый доходный фонд –отдать часть налогов на местные расходы. Конечно, все это требует действенных регуляторов всего бюджетного процесса и межбюджетных отношений, а также развития правовой базы, соответствующих изменений законодательства.

3. Совершенствование оценки эффективности деятельности органов муниципального управления городского округа Тольятти

3.1. Мероприятия по улучшению оценки эффективности деятельности муниципальных служащих

В соответствии с Указом Президента № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», мэр городского округа Тольятти ежегодно докладывает Правительству Самарской области о достигнутых значениях показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления и о планах по их достижению на следующие периоды.

Рейтинг эффективности деятельности муниципальных образований Самарской области готовит Администрация Губернатора Самарской области, выделяя лучшие абсолютные значения показателей и лучшую динамику развития муниципального образования. По итогам из бюджета Самарской области выделяются дотации (гранты). Оклады публикуются на сайте Правительства Самарской области в разделе «Города и районы» [63].

В документе описан, в том числе, порядок организации и проведения оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области.

Рассмотрим данные по городскому округу Тольятти за отчетный период, в сравнении с другими городскими округами Самарской области (не все показатели применимы к городским округам, не все показатели будем рассматривать для целей данного исследования).

По показателю «1.1. Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения» Тольятти находится на втором месте сред городских округов после Самары, со

значительным отрывом от остальных городских округов. Динамика – положительная, рост показателя осуществляется с каждым годом [65].

Для повышения эффективности деятельности по данному направлению областное правительство рекомендует продолжать следующие мероприятия:

- содействовать правовому обеспечению деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства (СМСП) в виде проведения необходимых консультаций и правовой экспертизы пакета документов, разъяснять предпринимателям основные правовые нормы в их сфере деятельности и т.п.
- оказывать СМСП информационно-организационную поддержку: аккумулировать данные о свободных производственных площадях, сдаваемом в аренду оборудовании, помогать при оформлении аренды нежилых помещений, находящихся в муниципальной собственности; выпускать пособия об особенностях деятельности СМСП; освещать деятельность СМСП в средствах массовой информации.
- стимулировать внедрение инноваций.
- предоставлять льготные кредиты.

По показателю «1.2. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя» Тольятти находится на 5-м месте среди городских округов и показатель в 2021 г. значительно снизился, динамика отрицательная [66].

Самой общей и действенной рекомендацией является использование активного подхода при привлечении инвестиций в муниципальное образование:

- своевременное принятие муниципальных правовых актов, которые способны повлиять на инвестиционную привлекательность муниципального образования (комплексный инвестиционный план, административные регламенты предоставления муниципальных услуг), своевременное обновление данных актов и, самое главное, их полное и точное претворение в жизнь;

- высокий уровень информационной открытости администрации муниципального образования в инвестиционной сфере (качественное ведение соответствующего раздела официального сайта);
- активное участие в мероприятиях и программах, целью которых служит повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования, в том числе организуемых органами исполнительной власти.

По показателю «1.4. Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения» Тольятти – бесспорный лидер: у городского округа наименьшее значение этого показателя, со значительным отрывом [67]. Конечно, это связано в том числе с развивающейся автомобилестроительной отраслью и ПАО «АВТОВАЗ», чья штаб-квартира расположена в Тольятти.

По показателю «1.5. Доля муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений» Тольятти уступает только Самаре и Отрадному, который, впрочем, не привел данных за 2021 г.

По показателю «1.6. Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений» Тольятти практически на уровне Самары, и они – лидеры по данному показателю. Все показатели, связанные с ветхостью зданий, в среднем оцениваются Правительством как удовлетворительные. Ситуация похожа в области.

Показатель «1.12. Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в расчете на 10 тыс. человек населения» в 2021 г. отсутствует, в предыдущие годы отчетного периода показатели минимальны, ниже – только в Самаре. Это не очень хорошо для инвестиционного климата, хотя не

во всем зависит от местного самоуправления, но и от ситуации на рынке в целом.

По показателю «1.15. Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций)» Тольятти сохраняет 2-е место после Самары в течение всего отчетного периода [68]. Показатель составил свыше 70 %. По городским округам среднее значение показателя бюджетной обеспеченности составляет 50,6 %.

Основным фактором, который позволит увеличить данный показатель, по мнению Правительства Самарской области, могут стать мероприятия, преследующие целью улучшение качества администрирования местных налогов, повышение качества прогнозирования и планирования доходов бюджета муниципальных образований.

Раздел «2. Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района)» Сводного отчета хоть и называется «комплексно», однако оценивает только показатели, касающиеся удовлетворенности населения муниципального образования:

- организацией транспортного обслуживания,
- качеством автомобильных дорог;
- жилищно-коммунальными услугами (уровнем организации теплоснабжения (топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения).

На наш взгляд, этот показатель все же абсолютно неинформативен, поскольку оценивает лишь небольшую часть жизни муниципального образования. Однако, как мы уже рассматривали, этот показатель в таком виде закреплен в Указе Президента №607.

К тому же, источником данных выступают социологические исследования (всего 12 тыс. чел. опрошенных), что уже само по себе не дает

точного среза по данной информации. На сайте Правительства Самарской области размещен документ «Итоги оценки населением деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Самарской области посредством опросов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий за 2022 год», согласно которому и высчитывались данные показатели [69]. В нем также утверждается, что «в большинстве муниципальных образований объем выборки недостаточен для проведения оценки уровня удовлетворенности эффективностью деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области». Из Тольятти с применением IT-технологий в разрезе муниципальных образований проголосовал 191 чел. Для сравнения, в 2021 г. проголосовали 2 144 чел. с использованием IT-технологий [69].

По показателю «2.1. Удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании» Тольятти – на последнем месте среди городских округов (данные только за 2021 г.) [70].

По показателю «2.2. Удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании» – на 4-м месте [70].

По «2.3. Удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами: уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения» Тольятти – на последнем месте среди городских округов [70].

Итого, в «Сводном рейтинге муниципальных образований (городских округов и муниципальных районов) в Самарской области по итогам 2021 года» городской округ Тольятти находится на 35-м месте из 37-ми возможных, что характеризуется как «Группа с низкой оценкой» (места 35-37).

Тем не менее, в отчете за 2021 г. заявлено, что муниципальная программа повышения эффективности бюджетных расходов и управления

муниципальными финансами городского округа Тольятти на 2020-2020 годы в 2021 г. выполнена на 99 % – это считается эффективной реализацией [71].

На 97,5 % реализована муниципальная программа «Развитие органов местного самоуправления городского округа Тольятти на 2014-2021 гг.», на 97,1 % – «Развитие муниципальной службы в городском округе Тольятти на 2014-2021 годы». Для этих и «родственных» программ освоены 931,5 млн. руб. (по плану – 935,7 млн. руб.), из них 867,1 млн. руб. пришли из местного бюджета.

Основные результаты реализации соответствующих программных мероприятий, в том числе по отношению к качеству кадров органов местного самоуправления:

- повысили квалификацию 146 муниципальных служащих за счет средств местного бюджета, 50 – за счет средств вышестоящих бюджетов, 11 – за счет собственных средств;
- проведен мониторинг состояния кадрового состава органов местного самоуправления городского округа Тольятти, подготовлены данные о качественном составе муниципальных служащих;
- разработан План обучения, профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих;
- сформирован кадровый резерв муниципальных служащих;
- аттестованы 110 муниципальных служащих;
- поощрены по итогам профессиональной деятельности 129 муниципальных служащих;
- реализован «План перехода на предоставление в электронном виде государственных, муниципальных и иных услуг мэрией и муниципальными учреждениями городского округа Тольятти»;
- организована и обеспечена деятельность сети МФЦ, с оказанием государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» (проведены 392 869 консультаций заявителей);

- муниципальные услуги оказывают 96,6% муниципальных автономных и бюджетных учреждений городского округа;
- проведена антикоррупционная экспертиза 652 проектов нормативно-правовых актов, выявлены и исключены 24 коррупционных фактора;
- размещена информация по каждому учреждению на www.bus.gov.ru;
- организация обратной связи с потребителями муниципальных услуг через систему обращений «Открытый город» (open.tgl.ru) и «Виртуальная приемная» (tgl.ru/room).

Известно, что аттестация муниципальных служащих проводится в соответствии со ст. 18 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 N 25-ФЗ (далее – 25-ФЗ) [72]. Аттестацию проводят один раз в три года (не подлежат – муниципальные служащие, замещающие должности муниципальной службы менее чем один год; в возрасте 60 лет и старше; беременные женщины; находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет; замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта)).

На местном уровне вопрос аттестации решает «в органах местного самоуправления городского округа Тольятти» в редакции Постановления Администрации городского округа Тольятти Самарской области от 07.08.2022 N 2678-п/1 «О внесении изменений в постановление мэра городского округа Тольятти от 16.10.2008 N 2569-п/1 «Об утверждении Положения о проведении аттестации муниципальных служащих в органах местного самоуправления городского округа Тольятти» (вступил в силу после дня официального опубликования) [73].

Квалификационные требования к должностям муниципальной службы устанавливает Постановление Мэра городского округа Тольятти от 16 мая 2008 г. N 1003-1/п «Об утверждении Перечня квалификационных требований к должностям муниципальной службы в городском округе Тольятти» [74].

Профессиональные знания муниципальных служащих – это знания:

- Конституции Российской Федерации;
- Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», Закона Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области», Федерального закона «О противодействии коррупции»;
- федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Самарской области применительно к исполнению должностных обязанностей;
- Устава городского округа Тольятти, иных муниципальных правовых актов городского округа Тольятти, регулирующих соответствующую сферу деятельности применительно к исполнению должностных обязанностей;
- правил охраны труда и пожарной безопасности.

Профессиональные навыки муниципальных служащих:

- владение компьютерной и оргтехникой и необходимым программным обеспечением;
- владение официально-деловым стилем русского языка при ведении деловых переговоров и переписки;
- работа с документами (составление, оформление, анализ, ведение, хранение и иные практические навыки работы с документами);
- организационные и коммуникативные навыки.

Требования к образованию приводятся в требованиях относительно занимаемых должностей.

Итак, знания – довольно ограничены, а навыки – слишком общи. Трудно проверить на практике, чем на самом деле овладели муниципальные служащие в ходе работы. Для этого предусмотрены программы повышения квалификации (на основании муниципальных контрактов, заключаемых с

организациями, осуществляющими образовательную деятельность в РФ). Обучение муниципальных служащих, как заявляется, проводится с целью повышения эффективности муниципального управления на всех уровнях и подготовки кадрового резерва, притом способствуя рационализации муниципального управления.

Подготовка, переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих администрации осуществляется в рамках подпрограммы «Развитие муниципальной службы в городском округе Тольятти».

На 2022 г. было запланировано обучение 120 муниципальных служащих администрации городского округа по направлениям:

- курсы повышения квалификации «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- тренинг «Техники эффективного публичного выступления, дискуссии и презентации»;
- семинар «Ориентация или введение в должность (для вновь поступивших на муниципальную службу)»;
- семинар «Психологическое обеспечение профессиональной деятельности муниципального служащего» [75].

Из этих курсов видно, какое дополнительное обучение правительство предлагает для служащих аппарата. Конечно, это не задумка муниципального уровня, а ориентир на существующие программы университетов и институтов, которые, в свою очередь, ориентируются на законодательство и предлагают местному уровню подходящие (а точнее, вписывающиеся в эти рамки) программы.

В 1991 г. в Великобритании была принята Хартия гражданина, в которой были описаны показатели и индикаторы качества выполнения органами местного самоуправления своих полномочий по обслуживанию населения. Это современная модель муниципального управления, на основе которой

можно выстраивать стандарты обслуживания, оценивать деятельность муниципальных органов власти. На их базе строится конкуренция среди органов самоуправления. Главная, по сути, цель управления муниципальным образованием – это повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования. Достижению данной цели способствует в том числе обеспечение населения муниципальными услугами (перечень основных видов муниципальных услуг приведен в 131-ФЗ). Поскольку услуги – это не товар, то очень сложно оценить «производительность» органа местного самоуправления. Важно оценить не только количество оказанных населению муниципальных услуг, но и качество их воздействия на население – действительно ли его оказала именно данная услуга, контроль должен быть довольно легким и при этом справедливым. Данные в отношении получения населением государственных, муниципальных и иных услуг по принципу «одного окна», разрабатываемое на базе МФЦ городского округа Тольятти приведены в табл. 2, и очевидно, что рост востребованных услуг либо минимален, либо отсутствует вовсе.

Таблица 2 - Число государственных, муниципальных и иных услуг, оказанных в МФЦ городского округа Тольятти (2021-2022 гг.)

Услуги	2021	2022 (январь-сентябрь)
Всего	233	242
муниципальных услуг	27	26
государственных услуг	99	98
услуг, предоставляемых администрацией городского округа в рамках осуществления отдельных государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления городского округа в установленном законом порядке	38	35
услуг, отдельные государственные полномочия по которым переданы органам местного самоуправления городского округа	15	7
иных услуг	5	11
платных услуг	13	29
услуг, оказываемых МП «Инвентаризатор»	36	36

Уменьшение количества заявителей на оказание платных услуг (работ) отмечалось в городском округе в течение всего отчетного периода – 2020-2022 гг., при том, что оказание услуг населению является одним из важнейших направлений работы органов местного самоуправления. Соответственно, граждане плохо осведомлены о своих правах на данные услуги, либо их качество остается низким. Таким образом, система критериев оценки муниципального служащего как исполнителя муниципальных услуг остается недостаточно эффективной. Она основана на показателях деятельности муниципального образования в целом, и мало – на развитии муниципального служащего как конкурентоспособного, равного коммерческим коллегам. Резких скачков в развитии муниципального образования за последние годы не произошло, что говорит о том, что развитие в городском округе Тольятти происходит только за счет вливания бюджетных средств из федерального и регионального бюджета.

3.2. Разработка системы критериев оценки эффективности деятельности муниципальных служащих

Действующая методика оценки муниципальных служащих отличается тем, что большинство показателей имеют ведомственный, а не статистический характер. Чтобы сделать расчетные показатели более объективными, необходимо учитывать все показатели при проведении полного учета органами государственной статистики. Однако, в системе оценки отсутствуют комплексные интегральные показатели социально-экономического развития территории. Некоторые показатели отражают результаты выполнения полномочий муниципалитета, другие - эффективность деятельности разных уровней власти, а некоторые дают оценку уровня социально-экономического развития территории в целом. Однако, некоторые показатели, такие как доля населения, проживающего в населенных пунктах без регулярного автобусного или железнодорожного сообщения с административным центром городского

округа, не отражают эффективность работы муниципальных служащих, поскольку они имеют 100% охват.

«Кроме того, показатель Доля многоквартирных домов, в отношении которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирным домом имеет во многих муниципалитетах 100% уровень. Более информативными индикаторами, отражающими процессы развития жилищно-коммунального хозяйства, можно считать следующие: Доля аварийного жилья в структуре жилищного фонда, Степень износа жилищного фонда» [11].

Мы считаем, что важными показателями для оценки органов управления являются уровень оплаты коммунальных услуг, доля многоквартирных домов с разными формами управления, а также состояние инженерных коммуникаций и динамика тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Нецелесообразно включать показатель использования объектов коммунальной инфраструктуры в частной собственности или по договору концессии, так как это не всегда отражает эффективность работы.

«Методика оценки не учитывает влияние внешних факторов, таких как изменение экономической ситуации или управленческих решений, и не учитывает инерционность и временной лаг. Также отмечается отсутствие учета различий между муниципальными образованиями и их специфики, а также отсутствие отслеживания траектории их развития. Каждое муниципальное образование может иметь свои уникальные особенности, такие как материально-финансовый, кадровый и инфраструктурный потенциал, а также географические и демографические условия» [32].

Оценка эффективности деятельности муниципальных служащих основана на анализе их показателей при работе с местными вопросами и соотношении затрат бюджетных средств на достижение этих результатов. Однако, в рассматриваемых нормативно-правовых актах нет явного упоминания об этом соотношении, поэтому можно сомневаться в том, что разработанные показатели могут действительно являться индикаторами

эффективности. К сожалению, на данный момент не существует методики, которая бы определяла необходимые бюджетные затраты для выполнения конкретных расходных обязательств. Также нет механизма, который бы гарантировал достоверность результатов опросов, а ответы граждан могут быть субъективными, поэтому их нельзя однозначно использовать для определения уровня удовлетворенности населения.

«Значительное влияние на результаты опросов оказывают установки и когнитивные факторы. Неудовлетворенность населения деятельностью муниципального управления может быть связана с невозможностью попасть на прием, отказом от помощи по решению проблем, высокими ценами, обвинением в коррупции и т. д. Предусмотрено 28 социологических показателей, характеризующих качество и доступность предоставления муниципальных услуг по различным направлениям деятельности органов местного самоуправления» [13].

«Удовлетворенность в общественном сознании может скрывать уровень терпимости. Население недостаточно информировано о полномочиях органов власти на разных уровнях. Анкетирование на сайте субъекта Федерации не может гарантировать представительность и охват населения. Рекомендуется проводить социологические исследования о удовлетворенности органов местного самоуправления на портале государственных и муниципальных услуг. Некоторые исследователи полагают, что местное самоуправление — это независимый уровень власти, который может отчитываться только в рамках своих переданных государственных полномочий. Благодаря инвентаризации земельных участков под многоквартирными домами, с последующей постановкой их на государственный кадастровый учет, этот показатель достиг практически 100% уровня за счет средств из бюджета» [51].

«Мы рекомендуем дополнить методику показателем Удельный вес дворовых территорий, на которых были реализованы мероприятия по комплексному благоустройству в рамках проекта «Комфортная среда». Показатель Доля выпускников муниципальных общеобразовательных

организаций, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, не является корректным для оценки работы муниципальной власти, вместо него рекомендуется использовать Средний балл по ЕГЭ. Показатель Наличие в городском округе Генерального плана также не отражает полностью результаты деятельности муниципальной власти, поскольку он может быть устаревшим и нуждаться в корректировке» [40].

Предложенные дополнительные показатели, такие как Удельный вес проектов межевания и застройки сельских поселений и Удельный вес проектов межевания и застройки кварталов застройки, могут быть полезными для оценки эффективности работы муниципальной власти в различных направлениях развития городского округа. Также включение индикаторов развития ранее застроенных территорий и показателя снижения энергопотребления организациями бюджетного сектора может помочь в оценке устойчивости развития городского округа и эффективности использования ресурсов.

Однако, принимая во внимание потребности и цели оценки энергосбережения, может быть полезно включение показателей, имеющих динамику развития, таких как энергоэффективность зданий, используемых бюджетным сектором, или изменение потребления энергоресурсов в годовом или сезонном контексте. Такие показатели могут быть более наглядными и обладать большей информативностью для принятия решений и планирования дальнейшей работы муниципальных органов власти в области энергосбережения.

Предложенные показатели для включения в методику оценки муниципальных служащих выглядят обоснованными и могут помочь более полно оценить их эффективность. Удельный вес муниципальных услуг, оказанных в электронном виде, а также доля населения, зарегистрированного на портале госуслуг, могут свидетельствовать о внедрении современных технологий в работу органов местного самоуправления и повышении уровня доступности государственных услуг для населения.

Показатель ввода новых рабочих мест может отражать работу муниципальных служащих по привлечению инвестиций в регион и развитию местной экономики. Уровень газификации жилищного фонда и охват индивидуального жилого сектора организованной системой вывоза твердых бытовых отходов могут отражать заботу о комфортных условиях жизни населения и экологической безопасности региона.

Охват населения территориально-общественным самоуправлением может свидетельствовать о включении граждан в процесс принятия решений по важным вопросам для региона и повышении активности населения в управлении городскими делами.

Оценка внутренней эффективности организации может также быть важна для повышения ее эффективности и качества предоставляемых услуг. Поэтому рассмотрение возможности включения таких показателей в методику оценки муниципальных служащих может быть полезным.

Необходимо учитывать, что методика оценки должна регулярно совершенствоваться и корректироваться с учетом практики ее применения и изменений в обстановке.

Заключение

Таким образом, эффективность муниципального управления является одним из самых значимых факторов социально-экономического развития территорий.

Тем не менее, несмотря на разработанную систему показателей, нельзя не отметить, что большинство из них не лишено недостатков – смешение понятий эффективности и результативности управления и развития территории, отсутствие показателей затрат на достижение результата, постоянная смена показателей в методиках, спускаемых из центра. Обобщенная статистика показателей не дает принимать во внимание специфические условия и особенности различных регионов.

Вот почему зачастую представления об эффективности работы на уровне муниципального образования и на уровне регионального и федерального бюджетов – разнятся. Это вызывает сложности как в оценке развития местных показателей, так и в целом в оценке работы властей всего региона. Необходимо стремиться, в первую очередь, разграничить понятия «эффективность управления» и «результативность управления», чтобы получить более реальную картину жизни муниципальных образований РФ.

Можно утверждать, что все еще не хватает альтернативных механизмов, которые основаны на комплексном подходе к управлению отраслями и сферами муниципального образования и позволяют повышать эффективность муниципального управления в целом.

Анализ показал, что сфера межбюджетных отношений является важнейшим элементом механизма реализации и регулирования финансов на местном уровне. При этом недостаточность финансовых средств в местных бюджетах является достаточно острой проблемой на данном этапе функционирования муниципальных образований, и это определяет значимость и важность бюджетного выравнивания. Однако для тех субъектов РФ, которые способны обеспечить себя за счет собственных доходов, важность поступлений из федерального бюджета постепенно сходит на нет.

Особенно с учетом того, насколько повышается с течением времени инвестиционная привлекательность территорий.

Со временем, в случае грамотной реализации экономической политики на местах, потребность в деньгах из центра станет все ниже, пока субъект РФ, а затем и его муниципалитеты не выйдут на самообеспечение. В идеале было бы повысить и местный налоговый доходный фонд –отдать часть налогов на местные расходы. Конечно, все это требует действенных регуляторов всего бюджетного процесса и межбюджетных отношений, а также развития правовой базы, соответствующих изменений законодательства.

В результате анализа выявлено, что система критериев оценки муниципального служащего как исполнителя муниципальных услуг остается недостаточно эффективной. Она основана на показателях деятельности муниципального образования в целом, и мало – на развитии муниципального служащего как конкурентоспособного, равного коммерческим коллегам. Резких скачков в развитии муниципального образования за последние годы не произошло, что говорит о том, что развитие в городском округе Тольятти происходит только за счет вливания бюджетных средств из федерального и регионального бюджета.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Алиев Б. Х., Эльдарушева М. Д. Налоговая политика государства: сущность, механизм реализации и перспективы // Финансы и кредит. 40 (616). 2014. С. 30.
2. Анализ социально-экономического развития городского округа Тольятти. 2021. [Электронный ресурс]
3. Афоничкин А.И., Иглин В.Б., Орлова М. Исследование процессов стратегического планирования развития городов (на примере городского округа Тольятти). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-protsessov-strategicheskogo-planirovaniya-razvitiya-gorodov-na-primere-gorodskogo-okruga-tolyatti>.
4. Бюджет для граждан / Администрация городского округа Тольятти официальный портал. [Электронный ресурс].
5. В чем отличие муниципального управления от местного самоуправления? / Портал ГиМУ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gimurf.ru/handbook/26/>.
6. Воронцов О. Г. Налоговый (фискальный) федерализм: понятие и роль в построении налоговой системы / Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2020. № 3 (53): в 3-х ч. Ч. II. С. 44.
7. Ворошилов Н.В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке // Проблемы развития территории. Вып. 3 (77). 2020. С. 144.
8. Выдрин И. В. Екатеринбург в системе местного самоуправления (практические аспекты управления крупным муниципалитетом) // Вестник Уральского института экономики, управления и права. №4. 2021. С. 10-11.
9. Выдрин И. В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2020. №11. С. 75-80.

10. Голосова Л. Д. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://legalquest.ru/grazhdanskoe-pravo/rossijskaya-federaciya-ee-subekty-i-municipalnye-obrazovaniya-kak-subekty-grazhdanskogo-prava.html>.

11. Гончаров В. И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Монография. М.: «Проспект», 2022. – 272 с. С. 156.

12. Города и районы // Официальный сайт Правительства Самарской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.samregion.ru/cities_regions/.

13. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>.

14. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

15. Закон РФ от 06.07.1991 N 1550-1 (ред. от 03.12.2008) «О местном самоуправлении в Российской Федерации» / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/.

16. Иванова И. Зачем городу нужен стратегический план. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.strategy-burg.ru>.

17. Иванова Н. Г., Цепя М. В. Теория бюджетного федерализма и российская практика // Вестник финансового университета. №4. 2014. С. 56.

18. Иванова Н. Г., Цепя М. В. Теория бюджетного федерализма и российская практика // Вестник финансового университета. №4. 2014. С. 56.

19. Игнатов, В. Г. Местное самоуправление / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. В. В. Рудой - Ростов-на-Дону: Феникс, 2020. - 524 с.
20. Калиниченко Н. Понятие и основные признаки муниципального образования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fb.ru/article/357098/ponyatie-i-osnovnyie-priznaki-munitsipalnogo-obrazovaniya>.
21. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, 14.03.2020 № 1-ФКЗ). – Текст: электронный. – URL : <https://base.garant.ru>
22. Конышева Е. Г. Двухуровневая модель местного самоуправления: проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право. 2020. 9 (93). С. 946-951.
23. Корсакова С. В. Экономические функции местного самоуправления (Историко- и теоретико-правовой аспект) (Историко- и теоретико-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01: Ставрополь, 2000. – 206 с.
24. Лексин В. Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. 2012. № 1 (73). С. 7.
25. Магомедов К. О. Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2020. № 4. С. 98.
26. Михайлова Н. А. Инновационные формы и механизмы формирования концепции эффективного муниципального управления // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 3, Экон. Экол. 2021. № 3 (36). С. 127-134. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2021.3.12/>.

27. Моисеева О. М. Межбюджетные отношения на муниципальном уровне // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 6 (052). С. 105-111.

28. Муниципальная программа «Повышение инвестиционной привлекательности и создание условий для инновационного развития городского округа Тольятти на 2014-2021 годы» / Администрация городского округа Тольятти официальный портал.

29. Муниципальная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства городского округа Тольятти на 2018-2022 годы» / Администрация городского округа Тольятти официальный портал. [Электронный ресурс].

30. Муниципальная программа «Развитие органов местного самоуправления городского округа Тольятти на 2022-2022 годы» / Администрация городского округа Тольятти официальный портал. [Электронный ресурс].

31. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru>

32. Об утверждении плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года / Официальный сайт Правительства России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.

33. ООН ХАБИТАТ / ОГМВ ЕВРАЗИЯ. Евразийское региональное отделение Всемирной организации «Объединенные Города и Местные власти». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.euroasia-ucfg.ru/partners/habitat/>.

34. Основные направления бюджетной и налоговой политики городского округа Тольятти на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов

// Бюджет для граждан / Администрация городского округа Тольятти официальный портал. [Электронный ресурс].

35. Основные направления бюджетной и налоговой политики городского округа Тольятти на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов.

36. Оценка эффективности деятельности администрации городского округа Тольятти. Показатели эффективности деятельности ОМСУ / Официальный сайт Правительства Самарской области. [Электронный ресурс].

37. Петухов Р. В. Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов / Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. – М: «Проспект», 2022. – 484 с. С. 8.

38. Пешина Э. В., Стрекалова А. А. Модели взаимодействия национального, субнационального и местного уровней управления в зарубежной научной мысли федерализма // Муниципалитет: экономика и управление. №1. 2014. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2014/01/01/>; Шакирова Р. К. Бюджетный и налоговый федерализм: соотношение понятий и принципов реализации // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Сельскохозяйственные науки. Экономические науки». 2020. С. 100.

39. Пикулькин А. В. Система государственного управления: Учебник. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 639 с. С. 43.

40. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих / Администрация городского округа Тольятти официальный портал. [Электронный ресурс].

41. Полномочия Думы / Официальный сайт Думы городского округа Тольятти. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://dumatlt.ru/about/o_dume/polnomoch.php.

42. Пономаренко И. В. Исторический аспект становления и развития бюджетного федерализма в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 6 (67) июнь. С. 133.

43. Постановление Администрации городского округа Тольятти №72-п/1 от 15.01.2018 г. «О внесении изменений в постановление администрации городского округа Тольятти от 28.08.2022 г. № 2917-п/1 «Об утверждении муниципальной программы городского округа Тольятти “Развитие малого и среднего предпринимательства городского округа Тольятти

44. Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2021 г. № 974 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Тольятти» / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=205180&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.3384217144808901#05244113023507857>.

45. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/41d4f68fb74d798eae71.pdf>.

46. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 10.02.2022) <О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года> (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года")

47. Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 25.01.2019 № 131 «О стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года»/ Администрация городского округа Тольятти официальный портал.

48. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области по итогам 2021 года / Официальный сайт Правительства Самарской области. [Электронный ресурс].

49. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области по итогам 2021 года. С. 13.

50. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области по итогам 2021 года. С. 19.

51. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области по итогам 2021 года. С. 30.

52. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области по итогам 2021 года. С. 96.

53. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области по итогам 2021 года. С. 103.

54. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области по итогам 2021 года. С. 46.

55. Слепышев А. Л., Тефтелев Е. Н. Экономическая политика: региональный и муниципальный аспекты // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2020. Т. 9. № 4. С. 18.

56. Совет по развитию местного самоуправления / Официальный сайт Президента России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/structure/councils#institution-9>.

57. Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс].

58. Ткаченко В. Волость – стан – уезд – район – муниципальное поселение – ...? // Краеведческий вестник. [Электронный ресурс]. – Режим

доступа: <http://vperedsp.ru/component/content/article?id=8160:volost-stan-uezd-rajon-munitsipalnoe-poselenie>.

59. Тольятти зарегистрирован в глобальной сети ООН-ХАБИТАТ / Информационный сервер TLTnews.ru. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tltnews.ru/arts/fullnews.php?id=15536>.

60. Трофимова И. Н. Гражданский активизм в современном российском обществе: особенности и локализации // Социологические исследования. 2020. № 4. С. 74.

61. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. N 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) / Сайт Конституции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/active/10102781/>.

62. Устав городского округа Тольятти / Администрация городского округа Тольятти официальный портал. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tgl.ru/structure/department/ustav-gorodskogo-okruga-tolyatti/>.

63. Утверждена Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года / Сайт Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. [Электронный ресурс].

64. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Федеральный закон Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.05.2014 N 136-ФЗ / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/.

65. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 N 25-ФЗ / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]..

66. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 N 473-ФЗ (ред. от 31.12.2022) / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/.

67. Хамгоков И. В. Влияние налогового механизма на экономику Российской Федерации // Молодежный научный форум: Общественные и экономические науки: электр. сб. ст. по материалам XXXIV студ. междунар. заочной науч.-практ. конф. – М.: «МЦНО». – 2021 – № 5(34)

68. Ширяева В. А., Ленская И. Ю. Доверие населения к органам муниципальной власти как основа активного участия граждан в общественной жизни муниципального образования: современное состояние // Вестник экономики, права и социологии. 2022. № 1. С. 183.

69. Barletta, W. (2019). Implementing Information Security and Its Technology: A Line Management Perspective. Lawrence Berkeley National Laboratory. Retrieved from. - URL:<https://escholarship.org>

70. Edward L. Glaeser & Giacomo A.M. Ponzetto & Andrei Shleifer, 2020. «Securing Property Rights» Working Papers 930, Barcelona Graduate School of Economics.

71. Kaganova O., Nayyar-Stone R. Municipal real property asset management: An overview of world experience, trends and financial implications //Journal of Real estate portfolio management. – 2020. – Т. 6. – №. 4. – С. 307-326.

72. Kim, Jongchul, 2018. «Propertization: The process by which financial corporate power has risen and collapsed,» Review of Capital as Power, Capital As Power - Toward a new Cosmology of Capitalism, vol. 1(3).

73. Savina O. V. et al. Decision-Making Support for Municipal Property Management // Proceedings of the International Session on Factors of Regional Extensive Development (FRED-2019), Irkutsk, Russia. – 2020. – Т. 27. – С. 346-349.