

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: Формирование системы управления социально-экономическим развитием муниципального образования (на примере городского округа Тольятти Самарской области)

Обучающийся

А.М. Маркова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

канд. экон. наук Д.А. Константинович

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-методологический и правовой аспекты управления социально-экономическим развитием муниципальных образований .....	11
1.1 Понятие и содержание управления социально-экономическим развитием муниципальных образований .....	11
1.2 Правовое регулирование в сфере управления развитием муниципальных образований .....	24
1.3 Методическое обеспечение управления социально-экономическим развитием территорий.....	34
Глава 2 Анализ и оценка механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования (на примере городского округа Тольятти Самарской области).....	45
2.1 Общая характеристика ситуации развития городского округа Тольятти .....	45
2.2 Анализ системы управления социально-экономическим развитием муниципального образования .....	62
2.3 Методы оценки эффективности управления социально-экономическим развитием.....	72
Глава 3 Совершенствование механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования.....	83
3.1 Проблемы применения методов управления развитием муниципального образования.....	83
3.2 Предложения по совершенствованию механизма управления развитием муниципального образования и оценка их эффективности.....	95
Заключение.....	111
Список используемых источников.....	116

Приложение А Участие городского округа Тольятти в реализации национальных проектов.....	124
---	-----

## Введение

Актуальность и научная значимость настоящего исследования. Местное самоуправление по своим целям, задачам, полномочиям и предметам ведения представляет собой уровень публичной власти, наиболее тесно связанный с населением, и, соответственно, с задачами и проблемами жизнедеятельности муниципальных образований, как территорий, в границах которых местное самоуправление организуется и функционирует. В соответствии с законодательством об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, местное самоуправление осуществляется, как непосредственно населением, так и через создаваемые в установленном порядке органы местного самоуправления. При этом одним из полномочий органов местного самоуправления в соответствии с законодательством об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации являются полномочия в сфере стратегического планирования, предусмотренные законодательством о стратегическом планировании в Российской Федерации.

Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» муниципальное управление определяется как деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития. Вместе с тем, с одной стороны, ознакомление с предусмотренным в федеральном законе о местном самоуправлении перечнем вопросов местного значения (то есть предметов ведения муниципальных образований) позволяет уяснить, что муниципальное управление предполагает решение вопросов не только развития, но и обеспечения текущей жизнедеятельности объектов и систем муниципального хозяйства. С другой стороны, в российском законодательстве отсутствует определение понятия «социально-экономическое развитие». Соответственно, имеет место проблема теоретического обоснования подсистемы объекта в

системе управления, опосредующей реализацию полномочий органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования.

Управление развитием какого-либо объекта, системы в общем виде предполагает, во-первых, постановку целей и задач развития применительно к различным отрезкам времени, во-вторых, определение ресурсов, необходимых для достижения целей и решения задач, в-третьих, выявление возможностей и ограничений доступа к ресурсам. Специфика управления развитием территории любого масштаба (страны, региона, муниципального образования) состоит в высоком уровне сложности объекта управления, имеющего социальное, экономическое, территориальное, инфраструктурное и др. измерения. При этом, как известно, уровень сложности структуры субъекта управления определяется количеством структурных элементов и характером функциональных связей в рамках подсистемы объекта управления.

Требования к структуре муниципального управления, предусмотренные действующим законодательством, ограничиваются указанием на состав органов местного самоуправления, формируемых в муниципальных образованиях, перечень их полномочий, а также порядок формирования и взаимодействия таких органов по решению вопросов местного значения и реализации прав на решение иных вопросов. То есть положения законодательства не дают ответа на вопрос о том, какой на местном уровне должна быть оптимальная система управления развитием. В то же время, эффективность систем управления муниципальными образованиями остается, на наш взгляд, крайне недостаточной. Существует множество различных критериев оценки, однако в качестве одного из наиболее показательных примеров может быть приведен уровень износа систем коммунальной инфраструктуры, который, по данным министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, в 2020 году достиг в среднем по стране 58 %. При этом уровень замены инженерных сетей составляет не более 2 % в год, при требуемом объеме не менее 5 % в год. Из

чего следует вывод, что старение производственных фондов происходит в 2,5 раза быстрее, чем их замена. При этом организация в границах муниципальных образований электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, согласно федеральному закону, относится к числу вопросов местного значения.

Формирование системы управления, адекватной достижению целей социально-экономического развития муниципального образования, требует применения системного подхода. В свою очередь, функционирование такой системы представляется возможным на основе проектного и процессного подходов к управлению развитием. Таким образом, актуальность нашего исследования обусловлена необходимостью определения оптимальной структуры подсистемы субъекта управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Научная значимость диссертации заключается в теоретическом обосновании определения понятия социально-экономического развития, опосредующего подсистему объекта в соответствующей системе управления.

Объектом исследования являются системные основы стратегического управления муниципальными образованиями в Российской Федерации.

Предметом исследования выступает организационно-экономический механизм разработки и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Цель исследования: определение базовых направлений формирования оптимальной системы управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

Гипотеза исследования состоит в том, что система управления социально-экономическим развитием муниципального образования может быть признана сформированной, если механизм ее функционирования: предусматривает конструктивное сотрудничество всех активных субъектов городского сообщества; обеспечивает возможность обратную связь между

органами местного самоуправления, как субъектом управления развитием, и жителями муниципального образования; предусматривает экспертное обеспечение процессов управления; основан на применении современных методов управления.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Изучить теоретические и методологические основы управления социально-экономическим развитием территорий.
2. Провести анализ текущего состояния правового регулирования в сфере стратегического управления муниципальными образованиями.
3. Исследовать ситуацию развития муниципального образования (на примере городского округа Тольятти Самарской области).
4. Дать оценку действующего механизма управления развитием муниципального образования.
5. Сформировать подходы к решению выявленных проблем управления социально-экономическим развитием муниципального образования.
6. Оценить эффективность внедрения предложений по совершенствованию системы управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

Теоретико-методологическую основу исследования составили научные труды отечественных и зарубежных исследователей.

Общим вопросам стратегического управления, в том числе на уровне государства, посвящены труды Е.М. Анохиной, А.Я. Анцупова, А. В. Борщева, А.С. Домченко, Е.А. Заздравных, Ю.М. Кузнецова, Ю.А. Маленкова, М. С. Санталова, С.В. Соколова, И.В. Соклакова, С.Н. Сильвестрова, А.В. Фетисовой, и др. Проблемы управления комплексным социально-экономическим развитием территорий исследовали М.С. Гусева, У.Г. Гусманов, Э.К. Дзасохова, А.Ю. Казанская, З.М. Разилов, и др. Механизмы

разработки и реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований явились объектом исследования в работах С.Ф. Жилкина, К.Н. Знаменской, А.А. Ивановой, Д.А. Константиновича, Е.Н. Королёвой, А.И. Кузнецова, Ю.Н. Лапыгина, М.С. Рахманова, В.Е. Рохчина, Д.В. Тулиновой, и др.

Базовыми для настоящего исследования явились также акты законодательства в сфере стратегического планирования, в сфере общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также принятые в развитие положений указанных законодательных актов муниципальные нормативные правовые акты городского округа Тольятти Самарской области.

Методы исследования: статистический, метод аналогии, анализ, синтез, метод организационного моделирования.

Опытно-экспериментальную базу исследования: система управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. Уточнено определение понятия «управление социально-экономическим развитием» в части, учитывающей качество жизни населения территории как основной предмет управляющего воздействия.

2. Предложена дифференциация факторов эффективности реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, предусматривающая их деление на рамочные (статические) и функциональные (динамические);

3. Разработана организационно-функциональная модель управления социально-экономическим развитием муниципального образования, развивающая предусмотренный актуальным документом стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти механизм управления реализацией стратегии в части уточнения функций управления, введения структурных элементов, обеспечивающих экспертное



сопровождение процессов управления и обратную связь городского сообщества с субъектом управления развитием.

Теоретическая значимость исследования заключается в: выделении критериев отличия муниципального управления от иных видов социального управления, с формированием на этой основе обобщенной модели системы муниципального управления; уточнении определения понятия «управление социально-экономическим развитием»; обосновании наличия корреляции между эффективностью применения методов управления развитием, опосредующих взаимодействие органов местного самоуправления с внешними субъектами (муниципально-частного партнерства, межмуниципального сотрудничества, и др.) и уровнем внедрения в практику муниципального управления общих методов менеджмента (проектного и процессного управления, краудсорсинга, и др.).

Практическая значимость исследования состоит в: возможности использования результатов работы для совершенствования методики оценки эффективности и организационно-функционального механизма управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечены:

- ознакомлением с трудами исследователей в сфере теории менеджмента, в том числе муниципального управления, стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием территорий.
- анализом динамики социально-экономического развития городского округа Тольятти в ретроспективе с 2010 по 2021 год.
- результатами социологического исследования и иной информацией о ситуации развития городского округа Тольятти на момент разработки проекта стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти (2018 год).

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в выделении групп внешних и внутренних проблем реализации

стратегии социально-экономического развития городского округа, статических и динамических факторов эффективности управления развитием муниципального образования, формировании предложений по: совершенствованию методики оценки эффективности реализации муниципальной стратегии социально-экономического развития; внедрению усовершенствованной организационно-функциональной модели управления развитием муниципального образования.

Апробация результатов работы велась в течении всего исследования. Её результаты отражены в публикации:

Маркова А.М., Константинович Д.А. Управление социально-экономическим развитием муниципального образования: проблемы реализации процессного подхода (на примере городского округа Тольятти Самарской области) // Академия педагогических идей «Новация». – 2022. – №8 (декабрь). – АРТ 26-эл. – 0,3 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>.

На защиту выносятся:

1. Авторская версия определения понятия «управление социально-экономическим развитием» в части, учитывающей качество жизни населения территории как основной предмет управляющего воздействия.

2. Предлагаемые перечни рамочных (статических) и функциональных (динамических) факторов эффективности управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

3. Организационно-функциональная модель управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

Структура магистерской диссертации. Работа состоит из введения, 3-х глав, заключения, содержит 10 рисунков, 8 таблиц, список используемых источников (64 источника), 1 приложение. Основной текст работы изложен на 99 страницах.

# **Глава 1 Теоретико-методологический и правовой аспекты управления социально-экономическим развитием муниципальных образований**

## **1.1 Понятие и содержание управления социально-экономическим развитием муниципальных образований**

Управление представляет собой сложный и многоаспектный феномен. В связи с этим, существует большое количество определений понятия «управление». Так, например Д.В. Тугушева, рассматривает управления как «сознательное воздействие со стороны людей на объекты живой и неживой природы и процессы, в которых участвуют эти объекты, с целью получить желаемый результат». [53] Аналогичным образом, В.Р. Веснин и В.В. Кафидов определяют управление в качестве «особой формы целенаправленной деятельности людей по упорядочению процессов формирования, функционирования и развития естественных, технических и социальных объектов». [8]

Управления процессами, протекающими в обществе, именуется социальным управлением. Данный вид управления, реализуемый на уровне организаций, в российской научной литературе принято обозначать как «менеджмент». В состав менеджмента включается обширный перечень видов корпоративного управления: организационное, финансовое, инвестиционное, стратегическое управление, и др.

В научной литературе и практике в США, странах Европейского союза, и ряде других стран, к понятию менеджмента относят, в том числе и публичное (государственное и муниципальное) управление, что в России широкого распространения не получило.

В зависимости от основного содержания, социальное управление подразделяется на управление текущим функционированием и управление развитием.

Управление текущим функционированием предполагает, что, во-первых, объект управления находится в относительно стабильном состоянии, во-вторых, целью управленческого воздействия со стороны субъекта управления является выполнение объектом управления заданного перечня функций.

Что касается управления развитием, то этому виду управления присущи следующие основные характеристики: 1) выступает в качестве обособленной и относительно автономной части управления; 2) является органической и неотъемлемой частью управления любым объектом; 3) основывается на обязательном учете динамики внешних условий; 4) имеет стратегический характер, обусловленный перманентной ориентацией на цели развития; 5) в отличие от управления функционированием, оно имеет менее рутинный и более творческий характер; 6) имеет различные формы проявления (стратегическое планирование, развитие культуры организации, организационное развитие); 7) отражается в конкретных технологиях менеджмента, таких, как бизнес-планирование, группы качества и др. [10]

По мнению П. Друкера, «наиболее логичной формой управления развитием является стратегическое управление». [16] В основе термина «стратегическое управление» лежит понятие стратегии, наиболее общим определением которого представляется следующее: «Стратегия – это отчетливое видение того, каково в текущий момент и каким должно быть состояние системы в следующий момент времени, какие шаги необходимо предпринять для достижения нового состояния и какие ресурсы могут для этого потребоваться». [26]

При ознакомлении с данным определением возникает вопрос: что именно следует понимать под «отчетливым видением», существует ли какой-либо его объективный критерий? Полагаем очевидным, ответ на этот вопрос лежит в плоскости исследования содержания понятия «стратегическое управление».

Термин «стратегическое управление» был введен в обиход на стыке 60-70-х гг. для того, чтобы обозначить разницу между текущим управлением на уровне производства и управлением, осуществляемым на высшем уровне. Необходимость фиксации такого различия была вызвана в первую очередь изменениями в условиях ведения бизнеса. «Ведущей идеей, отражающей сущность перехода от оперативного управления к стратегическому, явилась идея необходимости переноса центра внимания высшего руководства на окружение, для того чтобы соответствующим образом и своевременно реагировать на происходящие в нем изменения». [56]

Исходя из вышесказанного, А.В. Фетисовой предлагается определение стратегического управления как процесса разработки, принятия и реализации стратегических решений, центральным звеном которого является стратегический выбор, основанный на сопоставлении собственного ресурсного потенциала предприятия с возможностями и угрозами внешнего окружения. [58]

Таким образом, носящий перманентный характер сбор и анализ данных о состоянии внутренней среды (ресурсного потенциала) и внешней среды (конкурентного окружения) объекта управления и позволяет получать управляющему субъекту информацию, дающую вышеупомянутое «отчетливое видение» состояния объекта управления в каждый из исследуемых отрезков времени. Что же касается видения со стороны субъекта управления желаемого состояния управляемого объекта (системы) в определенный момент будущего, то этот аспект стратегии определяется в процессе формирования миссии и целей организации (иного объекта), которые, в свою очередь, являются результатом сделанного стратегического выбора.

Стратегическое управление территориями (государства, региона, муниципального образования) осуществляется в процессе государственного и муниципального управления. Правовые определения соответствующих

понятий приводятся Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Так, государственное управление определено в федеральном законе как «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». [48]

Муниципальное управление, согласно дефиниции того же законодательного акта, представляет собой деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития.

Как можно видеть, в рамках приведенных определений соответствующие виды управления сведены к управлению социально-экономическим развитием (в части государственного управления упоминается также обеспечение национальной безопасности). Вместе с тем, как государственное управление, так и муниципальное, на практике имеют предметом, в том числе, управление текущим функционированием территорий соответствующих уровней.

Согласно одному из теоретических определений, «муниципальное управление — это составная часть местного самоуправления, связанная с упорядочивающим воздействием органов муниципального управления (местного самоуправления) на муниципальное образование и взаимодействие с его субъектами с целью повышения уровня и качества жизни населения муниципалитета». [4]

Таким образом, объектом муниципального управления являются муниципальные образования, непосредственной сферой функционирования — местное самоуправление.

В действующем законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении отсутствует содержательное определение понятия

«муниципальное образование» - имеет место лишь перечисление видов муниципальных образований. Однако, с учетом всего массива юридических норм, определяющих задачи, функции и ресурсную базу муниципальных образований, может быть дано определение муниципального образования как части территории субъекта Российской Федерации, в границах которой осуществляется местное самоуправление (как населением непосредственно, так и через создаваемые в установленном порядке органы местного самоуправления), материально-ресурсной базой которого являются муниципальная собственность, в том числе местный бюджет.

В статье 130 Конституции Российской Федерации предусматривается, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Статьей 132 Конституции дополнительно оговаривается, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.

Одновременно, органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. При этом органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют

взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Также в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) отмечается, что местное самоуправление в Российской Федерации - это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. При этом в статье 10 Закона № 131-ФЗ уточняется, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

С учетом вышесказанного, могут быть выделены следующие отличительные особенности муниципального управления от иных видов социального управления: муниципальное управление реализуется, как населением непосредственно, так и через специально учреждаемый институт управления, обобщенно именуемый органами местного самоуправления; деятельность по муниципальному управлению должна быть реализована только в рамках конкретного муниципального образования и ориентирована на непосредственное развитие экономической, социальной и политической сфер деятельности определенной территории; существует законодательное регулирование, определяющее нормы, правила и особенности осуществления муниципального управления. [27]



Объектом муниципального управления выступает муниципальное образование, элементами которого выступают: территория в утвержденных границах, имущество (недвижимое, движимое, а также местные финансы), находящееся в собственности данного публично-правового образования.

Одновременно, совокупность имущества, составляющего различные виды инфраструктуры (социальной, коммунальной, транспортной и др.), вне зависимости от правовой принадлежности такого имущества, а также организации, управляющие соответствующими объектами и системами инфраструктуры, образуют подсистему городского хозяйства, которая, наряду с подсистемами муниципальной территории, местных финансов и субъектами частного сектора экономики, образуют подсистему объекта муниципального управления. Модель системы муниципального управления представлена на рисунке 1.



Рисунок 1 - Система муниципального управления

При этом к числу продуктов управления могут быть отнесены: муниципальные услуги, продукция (товары, работы, услуги) муниципальных

предприятий, а также продукция предприятий и организаций частного сектора экономики в той части, в которой ее производство обеспечивается выполнением функций муниципального управления, например предоставлением льгот по местным налогам, бюджетных инвестиций организациям, не относящимся к субъектам муниципального сектора экономики, и др.

Понятие «социально-экономическое развитие» в действующем законодательстве Российской Федерации содержательно не раскрывается. В научной литературе, социально-экономическое развитие муниципальных образований определяют, в частности, как «процесс повышения уровня жизни населения, увеличение количества и качества общественных и частных благ, предоставляемых населению». [24].

Более детальный анализ понятия «социально-экономическое развитие» предполагает обособленное рассмотрение феноменов экономического и социального развития.

Так, А.В. Шимшилов предлагает рассматривать социальное развитие как «необратимое направленное изменение материальных и идеальных социальных объектов и социальных процессов. Социальное развитие обычно предполагает переход от простого к сложному, от низшего к высшему и т. п. Социологи выделяют различные типы механизмов социальных изменений, социального развития: эволюционный и революционный, прогрессивный и регрессивный, имитационный и инновационный и т.д.» [54]

«Социальное развитие определяется в самых широких социальных терминах, как направленное вверх движение общества от меньшего к большему уровню энергии, эффективности, качества, производительности, сложности, понимания, творчества, выбора, мастерства, удовольствия и достижений. Социальное развитие включает в себя приверженность индивидуальному и общественному благосостоянию и возможность для граждан определять свои собственные потребности и

потребности своего общества и влиять на решения, которые их затрагивают. Социальные изменения включают общественные интересы в развитии социальной политики и экономических инициатив». [12]

Второй аспект понятия «социально-экономическое развитие» характеризуется также наличием различных аспектов его рассмотрения. Так, по определению Й. Шумпетера развитие экономики «представляет собой изменение траектории, по которой осуществляется кругооборот, в отличие от самого кругооборота, представляет собой смещение состояния равновесия в отличие от процесса движения в направлении состояния равновесия...». [55]

В качестве более прикладного варианта рассмотрения экономического развития может быть рассмотрено, например, «расширенное воспроизводство и постепенное качественное и структурное изменение производительных сил, науки, культуры и общего благосостояния общества. Экономическое развитие обязательно включает совокупность общественных отношений, поэтому протекает различно в конкретных исторически сложившихся условиях способов производства и распределения материальных благ». [22]

Из приведенных определений социального и экономического развития можно вычлениить их отдельные аспекты, требующие, на наш взгляд, дополнительного изучения. В частности, заслуживает внимания такая общественная ценность, как «возможность для граждан определять свои собственные потребности и потребности своего общества и влиять на решения, которые их затрагивают». В рамках местного самоуправления механизмом реализации указанной возможности являются формы непосредственной демократии, к которым законодательство о местном самоуправлении относит непосредственное осуществление населением местного самоуправления, а также участие населения в осуществлении местного самоуправления (таблица 1).

Таблица 1 - Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления [31]

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления	Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления
<ul style="list-style-type: none"> <li>- местный референдум;</li> <li>- муниципальные выборы;</li> <li>- голосование по отзыву депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;</li> <li>- голосование по вопросам изменения границ муниципального образования и преобразования муниципального образования;</li> <li>- территориальное общественное самоуправление;</li> <li>- сход граждан, реализующий полномочия представительного органа муниципального образования (в муниципальных образованиях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 чел. как безусловная альтернатива представительному органу местного самоуправления, а также в муниципальных образованиях с численностью избирателей не более 300 чел. - как условная альтернатива).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- правотворческая инициатива граждан;</li> <li>- публичные слушания;</li> <li>- сход граждан, в муниципальных образованиях, где функционирует представительный орган;</li> <li>- собрание граждан;</li> <li>- конференция граждан (собрание делегатов);</li> <li>- опрос граждан;</li> <li>- обращение граждан в органы местного самоуправления;</li> <li>- другие формы, не противоречащие Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта РФ.</li> </ul>

Под непосредственным осуществлением населением местного самоуправления следует понимать формы непосредственной демократии, предусматривающие обязательный характер решений, принятых гражданами, для всех иных субъектов муниципального права: органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных лиц.

Участие населения в осуществлении местного самоуправления предусматривает, что решения, принятые в ходе их реализации населением, носят рекомендательный характер для публичных субъектов, прежде всего, органов местного самоуправления, а в отдельных случаях (например, при голосовании по вопросам изменения границ муниципальных образований,

результаты которого в силу законодательства носят рекомендательный характер) и органы государственной власти.

Также считаем необходимым определить соотношение понятий «благосостояние» (общественное и индивидуальное) и «качество жизни».

По мнению И.В. Нюхня, «понятие «благосостояние» в общем виде можно представить как «совокупность социально-экономических отношений по поводу создания условий для роста уровня жизни населения. Данное понятие можно рассматривать на микро- и макроуровнях. На макроуровне рассматривается общественное благосостояние (достижение уровня удовлетворения потребностей всего общества), на микроуровне – индивидуальное благосостояние (достижение уровня удовлетворения потребностей отдельного индивида)». [29]

При этом, с позиции Е.С. Аверкиевой, «исследование факторов повышения общественного благосостояния, в частности, доходов, потребления, уровня и качества жизни населения, опирается на критерий социально справедливого распределения благ и услуг, на основе которого строится функция благосостояния общества». [1] Также И. Мартынова полагает, что «благосостояние выражается системой показателей, характеризующих уровень жизни, таких как: уровень распределения доходов, уровень бедности, качество жизни, уровень занятости, показатели образования и здоровья». [25]

В то же время, в публикации Ю.Н. Талалушкиной сделан вывод о том, что «качество жизни – это комплексная социально-экономическая характеристика, включающая в себя как объективно существующие степень и условия удовлетворения широкого спектра материальных и нематериальных потребностей, выраженных в количественном и качественном потреблении материальных и духовных благ, так и субъективное восприятие степени удовлетворения всего спектра потребностей, включая также потребности в самореализации и свободе личности». [51]

Мы склонны согласиться с мнением последнего автора, поскольку также склонны рассматривать понятие качества жизни в качестве универсального, включающего в себя, помимо материальных и нематериальных аспектов благосостояния, также имеющую относительно устойчивый характер субъективную оценку индивидами – жителями данной страны, региона, населенного пункта уровня и качества своего личного (семейного) и общественного благосостояния, как в настоящем, так и в определенной временной перспективе.

Основу организационно-экономического механизма повышения качества жизни населения муниципальных территорий в части, относящейся к компетенции органов местного самоуправления, составляет осуществление этими органами, а также находящимися в их ведении предприятиями и учреждениями, муниципальных функций и предоставление населению и хозяйствующим субъектам муниципальных услуг. Прямое отношение к благосостоянию и качеству жизни населения муниципальных образований в целом имеет и оказание уполномоченными органами государственной власти через свои подразделения на соответствующих территориях различных государственных услуг, например, в области кадастрового учета земель, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачи разрешений и лицензий в области предпринимательской деятельности, и ряда других.

Анализируя соотношение понятий «государственная функция» и «государственная услуга», М.О. Головащенко отмечает, что «функцию можно охарактеризовать как конкретное и, что очень важно, регулярное направление деятельности государственного органа, как правило, закрепленное законодательно, и наличие у этой деятельности определенного конечного результата. При этом велика вероятность, что функция будет разделена на несколько более мелких и передана нижестоящим подразделениям. В свою очередь, государственная услуга — это целенаправленная деятельность

органов власти либо подведомственных учреждений по удовлетворению потребностей и нужд граждан, имеющих законные права и интересы, осуществляемая как ответ на их обращение. В связи с этим выделяется адресный характер предоставления государственных услуг, чего нельзя сказать про функции. Помимо этого, еще одной отличительной особенностью государственных услуг является необходимость формирования государственного задания соответствующим органом исполнительной власти для их предоставления гражданам и организациям».

[11]

Аналогичным образом может быть охарактеризовано соотношение муниципальной функции и муниципальной услуги. Так, например, предусмотренное законодательством об инвестиционной деятельности в Российской Федерации создание благоприятных условий для инвестиционной деятельности на территории муниципального образования может быть рассмотрено как функция органов местного самоуправления (муниципальная функция), а предоставление в рамках выполнения указанной функции местной администрацией льгот и преференций инвесторам – как муниципальная услуга.

С учетом вышеизложенных дефиниций, характеризующих содержательное наполнение терминов, которыми обозначаются ключевые направления деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, социально-экономическое развитие муниципального образования определяется нами как процесс позитивных изменений качества жизни населения муниципальной территории, характеризующийся увеличением количества и повышением качества общественных (государственных и муниципальных) услуг, увеличением разнообразия форм занятости и досуга, ростом благосостояния домохозяйств, уровня благоустроенности жизненного пространства, степени вовлеченности индивидов в дела местного сообщества, эффект синергии которых

проявляется преобладанием в сознании жителей территории чувства стабильности и положительного образа будущего.

Соответственно, управление социально-экономическим развитием муниципального образования может быть охарактеризовано как процесс управляющего воздействия, реализуемого субъектом муниципального управления в отношении муниципального образования, как объекта управления, с целью осуществления позитивных изменений качества жизни населения данной территории.

## **1.2 Правовое регулирование в сфере управления развитием муниципальных образований**

Законодательная основа и иные акты правового регулирования в сфере управления социально-экономическим развитием муниципальных образований может быть подразделена на две части: общую и специальную. Общая часть включает в себя законодательство о местном самоуправлении в целом и регулирует вопросы организации муниципального управления, его осуществления, как в части текущего функционирования муниципального хозяйства, так и по общим вопросам, связанным с развитием местных территорий. Специальная часть правового регулирования включает в себя законодательные и принимаемые на их основе подзаконные акты (в том числе муниципального уровня), регулирующие вопросы стратегического планирования, градостроительства, финансового планирования и прогнозирования, инвестиционной деятельности, развития систем коммунальной, транспортной, социальной и иной инфраструктуры, и другие вопросы. В настоящем параграфе, наряду с общей характеристикой правового регулирования местного самоуправления, нами будет рассмотрено состояние правовой базы стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований, поскольку именно эта часть правового



регулирования, на наш взгляд, имеет системообразующее значение для всех правовых актов, принимаемых в сфере управления развитием на местном уровне.

Важнейшей вехой в развитии местного самоуправления в нашей стране стало принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., отнесшей к основам конституционного строя такие положения, как отнесение местного самоуправления к формам народовластия, гарантированность местного самоуправления, наличие у местного самоуправления собственных полномочий, организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, существование муниципальной собственности, в том числе на землю.

На основе положений Конституции в 1995 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым к предметам ведения местного самоуправления, в числе других прочих вопросов, было отнесено комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования. Также органам местного самоуправления было предоставлено право в соответствии с законом координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования.

Полномочие (предмет ведения) по осуществлению комплексного социально-экономического развития муниципального образования было в указанном законе подкреплено таким предметом ведения, как местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения. Дополнительно, учитывая важность финансового аспекта управления для обеспечения социально-экономического развития территорий, в 1997 году был принят Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»,

согласно одному из положений которого местные финансы включали в себя средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства.

Однако правовые вопросы процесса социально-экономического развития на федеральном уровне урегулированы не были. Принятый в 1995 году Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации» определил цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ. То есть данный закон регулировал отношения в соответствующей сфере исключительно на федеральном уровне. Для уровня субъектов Российской Федерации и муниципальных образований нормы данного закона могли играть роль только методического материала. При этом следует отметить, что органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации не наделены Конституцией и законами страны правом регулирования деятельности органов местного самоуправления, в том числе и в области социально-экономического развития.

В результате последующего совершенствования законодательства о местном самоуправлении была подготовлена новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который был принят в 2003 году и вступил в силу (за исключением отдельных положений) с 1 января 2006 года. В статье 17 данного закона было закреплено полномочие органов местного самоуправления по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально - экономического развития муниципальных образований, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние

экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Введение в федеральное законодательство вышеуказанного положения, наряду с общей стабилизацией ситуации в экономике и развитием ряда общественно-политических институтов, которыми характеризовалось первое десятилетие XXI века, явилось стимулом для разработки и принятия органами местного самоуправления ряда муниципальных образований правовых актов, определяющих порядок разработки и реализации таких основополагающих документов планирования, как концепции, стратегические планы и программы комплексного социально-экономического развития соответствующих территорий. В частности, в городском округе Тольятти в 2010 году были приняты Стратегический план развития городского округа Тольятти до 2020 года и Программа комплексного социально-экономического развития с тем же горизонтом планирования (впоследствии сокращенным до 2014 года).

Однако общее состояние сферы муниципального управления, характеризовалось в указанный период отсутствием: 1) правового и методического обеспечения в области подготовки, общественного обсуждения, экспертизы, принятия и реализации документов социально-экономического планирования; 2) политических и публично-правовых стимулов у руководителей муниципальных образований и собственников крупных бизнесов для целенаправленной деятельности в сфере управления развитием территорий местных сообществ; 3) достаточного числа подготовленных специалистов в области стратегического управления; 4) механизма координации планов и программ развития муниципальных образований с аналогичными планами и программами развития региона как территории более высокого уровня.

Совокупность вышеуказанных обстоятельств явилась причиной в значительной степени формального подхода к разработке и реализации муниципальных документов планирования, вследствие чего поставленные в них цели развития городского округа по большей части достигнуты не были.

Знаковым событием в сфере управления развитием публично-правовых образований всех уровней стало принятие в 2014 году давно ожидаемого профессиональным сообществом Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее также – Закон № 172-ФЗ). Данный федеральный закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования в соответствии со статьей 6 Закона № 172-ФЗ относятся: 1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; 2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления; 3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления; 4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

Указанные полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных образований путем принятия и реализации (организации выполнения) следующих документов стратегического планирования, которые статьей 11 Закона № 172-ФЗ отнесены к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования: 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования; 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования; 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; 5) муниципальные программы.

Положением этой же статьи закона определено, что, в соответствии с требованиями к порядку разработки, утверждения (одобрения) и содержанию документов стратегического планирования, установленными настоящим Федеральным законом, последовательность и порядок разработки документов стратегического планирования и их содержание на уровне муниципального образования определяются органами местного самоуправления, определенными в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами. При этом к разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

Правовое регулирование, затрагивающее порядок принятия органами местного самоуправления решений о разработке документов стратегического планирования, содержится в статье 39 Закона № 172-ФЗ, в соответствии с которой: 1) документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях,

разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации; 2) по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Из соотношения вышеприведенного перечня документов стратегического планирования, в соотношении с выделяемыми в форме отсылочной нормы к положениям бюджетного законодательства Российской Федерации документами стратегического планирования, необходимыми для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях, следует, что к числу последних относятся: прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; муниципальные программы.

В соответствии с частью 1 статьи 173 Бюджетного кодекса РФ, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования разрабатывается на период не менее трех лет. Частью 7 той же статьи определено, что прогноз социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период разрабатывается в целях формирования бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период в порядке, установленном местной администрацией.

Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период, согласно статье 170.1 БК РФ, является инструментом долгосрочного бюджетного планирования. Под бюджетным прогнозом на долгосрочный период понимается документ, содержащий прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов (консолидированных бюджетов) бюджетной системы Российской Федерации, показатели финансового обеспечения

государственных (муниципальных) программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджеты (консолидированные бюджеты) бюджетной системы Российской Федерации, а также содержащий основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период.

При этом долгосрочным, в соответствии с дефиницией, приведенной в статье 3 Закона № 172-ФЗ, является период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет.

Также законом определено, что разработка, утверждение (одобрение) и реализация стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования является правом, но не обязанностью муниципального образования. Вместе с тем, полномочие органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования, предусматривающее определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, может быть реализовано на практике только путем принятия стратегии социально-экономического развития муниципального образования, которую в том же Законе № 172-ФЗ предлагается рассматривать как документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период.

При этом полномочие, согласно юридическому подходу, является одновременно, и правом, и обязанностью его субъекта. [23] Из сказанного может быть сделан вывод о наличии коллизии, то есть противоречия между правовыми нормами, одна из которых отдает решение вопроса о принятии стратегии социально-экономического развития муниципального образования

на усмотрение органов местного самоуправления каждого конкретного муниципального образования, а другая фактически указывает на обязательный характер разработки этого документа стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования.

Открытый характер перечня полномочий органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования, следующий из приведенной выше нормы закона, согласно которой органы местного самоуправления могут осуществлять иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами, находит свое выражение в закреплении соответствующих полномочий в уставах муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актах.

Так, например, статьей 25 Устава городского округа Тольятти, к исключительной компетенции представительного органа – Думы городского округа Тольятти отнесено утверждение стратегии социально-экономического развития городского округа. К иным полномочиям Думы относится утверждение документов планирования развития городского округа в части полномочий Думы и контроль за их реализацией; определение порядка разработки, рассмотрения, утверждения и контроля за реализацией документов стратегического планирования городского округа.

В соответствии с Порядком разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти. План мероприятий является документом стратегического планирования и определяет основные направления деятельности и мероприятия участников стратегического планирования в среднесрочном (до 6 лет) периоде, ориентированные на достижение долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития городского округа Тольятти, определенных в стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти (далее - Стратегия).



Одновременно, муниципальным нормативным правовым актом городского округа, определяющим порядок разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти, в частности, определено, что: 1) план мероприятий является основным инструментом реализации Стратегии в среднесрочном периоде; 2) проект плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти, разработанный администрацией городского округа Тольятти, направляется для рассмотрения и утверждения в Думу. [46].

Отдельными муниципальными правовыми актами – постановлениями администрации городского округа Тольятти, утверждены порядки разработки таких документов стратегического планирования, как прогноз социально-экономического развития городского округа Тольятти на среднесрочный период (очередной финансовый год и плановый период двух последующих лет) [39] и бюджетный прогноз городского округа Тольятти на долгосрочный период [40] и муниципальные программы. [38]

При этом порядком разработки муниципальным программ городского округа Тольятти предусмотрено, что «муниципальная программа - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития городского округа Тольятти». К муниципальным программам предъявляется требование о соответствии их целей, задач вопросам местного значения городского округа, полномочиям органов местного самоуправления, целям и задачам, содержащимся в стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти и в плане мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти.

### 1.3 Методическое обеспечение управления социально-экономическим развитием территорий

Успешность социально-экономического развития территорий различного уровня (страны в целом, ее регионов и муниципальных образований) требует применения современных, научно обоснованных методов и технологий управления.

Методы управления могут быть подразделены на общие методы менеджмента и специфические методы, применяемые в государственном и муниципальном управлении (Рисунок 2).



Рисунок 2 - Классификация методов управления развитием территорий

Далее нами приводятся краткие характеристики данных методов управления.

Смарт-технологии. Акроним SMART означает «умная цель» и объединяет заглавные буквы от английских слов, обозначающих, какой должна быть настоящая цель: Specific (конкретность) — Measurable (измеримость) — Attainable (достижимость) — Relevant (релевантность) —

Time-bounded (определенность во времени). В связи с этим, смарт-технологии Е.Д. Копытова рассматривает как технику (стандарт) постановки целей и задач, которая включает в себя такие неотъемлемые составляющие, как конкретность, измеримость, достижимость, реальность, определенность во времени. [21].

Бенчмаркинг — это сопоставительный анализ на основе эталонных показателей. Слово происходит от английского bench — «высота», «уровень» и mark — «отметка» (в произвольном переводе — «следование стандарту»). Это процесс сравнения стратегии, продукции организации и/или другого объекта с аналогичными объектами, стратегиями, процессами, продукцией и т. п., способствующий их постоянному улучшению. По мнению Т.В. Гоцко, «значимость бенчмаркинга в муниципальном управлении заключается, в том числе данный инструмент позволяет получить информацию, необходимую для своевременного принятия решений, в том числе связанных с текущими трудностями. Он позволяет муниципальному образованию сформировать конкретные цели развития и двигаться к ним. Также бенчмаркинг помогает разработать собственную эффективную модель менеджмента с учетом своих разработок и удачного опыта». [14] Эта же автор полагает, что «в муниципальном управлении целесообразно использовать следующие виды бенчмаркинга:

стратегический - инструмент для определения целей и задач развития муниципалитета. Он позволяет разработать цели не только на основе собственного опыта, но и с учетом достижений лидеров. Важно обеспечить связь стратегического планирования и методов бенчмаркинга при реализации задач, определенных майскими указами Президента РФ.

функциональный - количественное и качественное сравнение показателей деятельности муниципалитета с образованиями, достигшими наилучших результатов.

внутренний - сравнительный анализ показателей различных подразделений и учреждений муниципалитета. Его цель — найти лучшие практики и распространить этот опыт. Внутренний бенчмаркинг относительно легко организовать, информация для него всегда доступна.

инновационный - изучение системы управления организацией для развития инновационной политики и внедрения позитивных изменений». [14]

Краудсорсинг. Термин «краудсорсинг» (от англ. crowd – толпа и sourcing – источник, использование ресурсов) первоначально нашел применение в управлении промышленными предприятиями, как вследствие возникшей необходимости решения новых нестандартных задач, требующих творческого подхода и коллективного взаимодействия, часто не связанных с выполнением должностных обязанностей сотрудников. Это могут быть задачи разного типа, относящиеся к маркетингу, инновациям, социальным процессам.

Как отмечают в своей публикации С.В. Алиева и Е.А. Агеева, «необходимо отличать использование краудсорсинга для реальных и искусственно созданных задач, например, для подтверждения открытости, доступности, искренности руководителей регионов и муниципалитетов. Так, голосование жителей за установление выходного дня 31 декабря очевидно указывает на инструментализм технологии, а создание мобильного приложения для указания места несанкционированных мусорных свалок – действительно полезный ресурс. Все это подтверждает значимость краудсорсинга как многофункционального инструмента управления. Следовательно, в условиях цифровизации и жителям, и руководству муниципальных образований необходимо учиться использовать эти технологии для оптимизации решения социально значимых задач». [2]

Проектное управление может быть определено как «особый вид управленческой деятельности, базирующийся на предварительной коллегиальной разработке комплексно-системной модели действий по

достижению оригинальной цели и направленной на реализацию этой модели».  
[57]

Так, в труде коллектива авторов под руководством И.Н. Дышлового, проектный подход предлагается рассматривать как «эффективный инструмент получения уникальных результатов посредством разработки и реализации проекта в условиях ресурсных и временных ограничений с ориентацией на качество и междисциплинарный подход».[18]

В результате исследования, проведенного А.И. Вибе и А.А. Кузьминчук, данными авторами были выделены следующие основные барьеры, препятствующие организации проектной деятельности на уровне муниципальных образований: «уровень вовлеченности руководителя в деятельность по организации проектного управления и его мотивация к реализации проектного подхода; скептическое отношение к эффективности проектного подхода в органах местного самоуправления; дефицит кадров, способных обеспечить успешное внедрение и реализацию проектного управления; отсутствие опыта реализации проектного подхода в органах местного самоуправления; недостаточный контроль реальной организации проектной деятельности». [9]

Процессное управление. В основе процессного подхода находится рассмотрение деятельности в качестве процесса, который, в свою очередь, определяется как «логичный, последовательный, взаимосвязанный набор мероприятий, который потребляет ресурсы поставщика, создает ценность и выдает результат потребителю». [61]

По мнению А.В. Дмитриева, «проектный и процессный подходы следует рассматривать как общее и частное. Реализация проекта предполагает выполнение определенных действий, функций, т.е. осуществление ряда взаимосвязанных и последовательных процессов с целью достижения запланированной цели или получения результата. Например, проектный офис осуществляет методологическое сопровождение реализуемых социальных

проектов, в рамках которого разрабатываются и утверждаются все регламенты по проектной деятельности. Регламенты прописываются с учетом их масштаба и формы организационной структуры и обычно включают описание таких групп процессов, как запуск проекта, планирование, исполнение и контроль, завершение проекта» [17]

Вместе с тем, на наш взгляд, стратегия социально-экономического развития муниципального образования может также рассматриваться в качестве проекта долгосрочного развития территории, в отношении которой она реализуется. В этом случае процессы управления проектом будут являться движущей силой механизма деятельности не только определенных проектных групп, но и органов местного самоуправления, и шире – всех субъектов местного сообщества, задействованных в процессе разработки и реализации стратегии. Соответственно, и продолжительность реализации ключевых процессов управления будет более длительной, чем для деятельности классических проектных групп, и составлять в своей совокупности период, предусмотренный для достижения долгосрочных целей развития муниципального образования.

Внедрение процессного подхода в публичном управлении связано «с улучшением предоставляемого сервиса; упрощением процедур; быстрым, прозрачным и легким доступом к необходимой информации». [64]

Применение процессного метода к организации и осуществлению муниципального управления предусмотрено Руководящими указаниями по применению ИСО 9001 в органах местного самоуправления в органах местного самоуправления, в которых отмечено, что «преимущество процессного подхода состоит в непрерывности управления, которое он обеспечивает на стыке отдельных процессов в рамках их системы, а также при их комбинации и взаимодействии». [13]

Программно-целевое управление может быть определено как метод соединения целей и задач с ресурсами развития при помощи программ.

Данный метод применим в управлении корпоративным развитием, но наибольшее распространение приобрел в сфере государственного и муниципального управления. Так, согласно определению, данному в законодательстве, «муниципальная программа - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования». [48] В соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса РФ, муниципальные программы утверждаются решением местной администрации муниципального образования. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Социальное партнерство. Еще одним важным методов публичного управления представляется социальное партнерство. Согласно Большой российской энциклопедии, социальным партнерством (от лат. *socialis* – товарищеский, общественный, франц. *partenaire* – компаньон) является неконфронтационный способ регулирования социально-трудовых отношений, существующий между предпринимателями (работодателями), наёмными работниками и государством (т. е. на трёхсторонней основе – трипартизм) либо между предпринимателями (работодателями) и наёмными работниками (т. е. на двусторонней основе – бипартизм). [6]

В статье 23 Трудового кодекса РФ социальное партнерство в сфере труда определено как система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного

самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Ключевой формой реализации метода социального партнерства на муниципальном уровне является деятельность трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений, создаваемых при местных администрациях. Основным содержанием деятельности таких комиссий является разработка, утверждение и реализация трехсторонних соглашений, сторонами которых выступают представители работодателей, профсоюзных организаций и органов местного самоуправления.

В настоящее время отсутствует, в теоретическом и практическом плане единая трактовка такого сложного понятия, как «государственно-частное партнерство» или сводится к определению – эффективный альянс (взаимодействие) государства и бизнеса.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) согласно дефиниции, предложенной Всемирным Банком – это «соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования». [60].

В законодательстве РФ, регулирующем вопросы соглашений о государственно-частном партнерстве и муниципально-частном партнерстве (МЧП), под государственно-частным (муниципально-частным) партнерством понимается «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами



государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества». [42]

Вместе с тем, согласно утвержденной министерством экономического развития России Методике расчета показателя «Уровень развития государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации» за 2020 и последующие годы, к основным формам государственно-частного партнерства для целей расчета значения показателя «Уровень развития сферы государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации», наряду с соглашениями о ГЧП (МЧП) отнесены концессионные соглашения, а «к иным формам ГЧП (МЧП) относятся: контракт жизненного цикла; долгосрочный договор с инвестиционными обязательствами; договор аренды с инвестиционными обязательствами, стороной в котором является орган власти; энергосервисный контракт; государственный контракт на поставку товара, предусматривающий встречные инвестиционные обязательства поставщика-инвестора по созданию или модернизации и (или) освоению производства такого товара на территории субъекта Российской Федерации (договор офсетной закупки); специальный инвестиционный контракт, стороной в котором не является Российская Федерация; совместное предприятие, соответствующее условиям, предусмотренным указанной Методикой». [33]

Межмуниципальное сотрудничество. Законодательством о местном самоуправлении в Российской Федерации предусмотрено создание советов муниципальных образований субъектов РФ, а также общероссийского объединения муниципальных образований.

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов

муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. При этом указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Межмуниципальные хозяйственные общества могут создаваться в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Также представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

В настоящее время действуют такие некоммерческие организации муниципальных образований, как Всероссийский совет местного самоуправления, Совет муниципальных образований Самарской области, Союз российских городов, Ассоциация городов Поволжья и др. Данные организации представляют интересы муниципальных образований в органах законодательной и исполнительной власти РФ и субъектов РФ, вносят в федеральные органы государственной власти предложения по совершенствованию действующего законодательства, выявляют, анализируют, обобщают и доводят до сведения своих членов лучшие практики муниципального управления в стране, организуют профессиональное обучение и повышение квалификации специалистов органов местного самоуправления.

Однако уровень развития экономических форм межмуниципального сотрудничества, предусматривающих создание межмуниципальных хозяйственных обществ и заключение договоров и соглашений о совместной деятельности по решению вопросов межмуниципального характера, до настоящего времени остается недостаточным, что обусловлено, прежде всего, отсутствием необходимых для такой деятельности законодательных актов федерального уровня.

Основными проблемами развития межмуниципального сотрудничества являются несовершенство федерального законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия муниципальных образований в области совместной реализации вопросов местного значения, а также иных вопросов, предполагающих необходимость вложения бюджетных и иных финансовых и материальных ресурсов в целях совместной реализации инвестиционных проектов и осуществления иной хозяйственной деятельности межмуниципального характера. Так, реализация межмуниципальных (совместных) проектов в рамках осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения действующим законодательством не предусмотрена. В соответствии с определением, данным в статье 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), вопросами местного значения являются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Из чего следует, что осуществление проектов межмуниципального сотрудничества относится к числу иных вопросов, право на решение которых предоставлено муниципальным образованиям статьями 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Принимая во внимание необходимость направления указанных доходов в первоочередном порядке на финансирование бюджетных расходов по реализации мероприятий муниципальных программ и иных документов планирования, связанных с решением вопросов местного значения,

финансирование мероприятий в рамках муниципального сотрудничества за счет средств местных бюджетов не представляется возможным.

Способом преодоления данных сложностей представляется дополнение бюджетного законодательства и законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации нормами, предусматривающими возможность создания в рамках доходной базы местных бюджетов целевых источников финансирования вопросов межмуниципального характера и (или) обособления соответствующих финансовых ресурсов в целевых бюджетных (внебюджетных) фондах развития межмуниципального сотрудничества.

В качестве заключения ко всему вышеизложенному в первой главе нашего исследования, необходимо отметить, что управление социально-экономическим развитием муниципального образования рассматривается нами в качестве процесса управляющего воздействия со стороны субъекта муниципального управления на систему городского хозяйства и иные элементы жизнедеятельности территории в целях осуществления позитивных изменений качества жизни населения, проживающего на данной территории.

Муниципальное управление развитием реализуется на основе системы законодательных актов федерального уровня, которая в может быть оценена как, в основном, сформированная. В то же время, отсутствует регулирование, необходимое для становления механизма объединения ресурсов и координации совместной деятельности муниципальных образований в рамках межмуниципального сотрудничества. Одновременно, специальные методы управления, являясь методами «внешнего» характера, то есть методами, опосредующими взаимодействие органов местного самоуправления с другими участниками процесса управления развитием муниципального образования, могут иметь высокий эффект применения только при условии достаточного внедрения в практику муниципального управления общих методов менеджмента, из числа которых ключевыми, на наш взгляд, выступают проектный метод, процессное управление и краудсорсинг.

## **Глава 2 Анализ и оценка механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования (на примере городского округа Тольятти Самарской области)**

### **2.1 Общая характеристика ситуации развития городского округа Тольятти**

По состоянию на 2021 год городской округ Тольятти являлся самым крупным городским округом из числа муниципальных образований России, не являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации. Однако в 2022 году Тольятти уступил «пальму первенства» городскому округу Сочи, в котором численность населения, по предварительным данным, достигла 720 тыс. чел. По данным Самарстата численность постоянного населения городского округа Тольятти на начало 2022 года составляла 685,6 тыс. человек, снизившись на 34,0 тыс. человек к 2010 году. [20] Из числа городов Российской Федерации, с численностью от 500 тысяч до 1 миллиона человек, Тольятти занимает 7-е место после Перми, Красноярска, Воронежа, Саратова, Краснодара и Сочи. Средний возраст жителей Тольятти - 39,8 лет. Как муниципальное образование, городской округ Тольятти включает в себя один населенный пункт – город Тольятти, границы которого совпадают с административными границами городского округа.

Городской округ Тольятти входит в Самарско-Тольяттинскую агломерацию, которая является единственной в России «двухъядерной» агломерацией. В практике пространственного планирования агломерации данного типа получили обозначение «конурбация», под которой понимается агломерация полицентрического типа, имеющая в качестве ядер несколько примерно одинаковых по размеру и значимости городов или городских территорий при отсутствии явно доминирующего центра. [15]

Географическая характеристика. Тольятти протянулся вдоль реки Волги примерно на 30 км и состоит из трех районов — Автозаводского, Центрального и Комсомольского. Его общая площадь составляет 284,3 кв.км или 28 433 га. В восточной части расположен Комсомольский район. Он исторически и географически связан со строительством плотины и функционированием речного порта, а также с промышленным районом, в котором доминирует строительная промышленность. К северо-западу от него, отделенный трехкилометровой полосой леса, расположен Центральный район, который в быту называют Старым городом. Исторически он связан с затоплением старого Ставрополя при строительстве ГЭС и переселением его жителей, а также со строительством крупных химических предприятий. В Центральном районе находятся администрация города - мэрия и дума. Западная часть городского округа, Автозаводский район, отделен от Центрального массивом леса шириной 4-6 километров. Исторически и функционально район связан с ОАО «АВТОВАЗ» и предприятиями-смежниками, расположенными к северу от жилой части Автозаводского района.

Транспортная инфраструктура. Через город проходит федеральная автомагистраль М-5, в часе езды - Международный аэропорт «Курумоч», есть собственный речной порт, железная дорога. Основой дорожной сети Тольятти является сеть автомобильных дорог общей протяженностью 1 498 км и площадью 14 345 тыс.м<sup>2</sup>, Пассажирские перевозки осуществляют два муниципальных предприятия - АТП-3 и Тольяттинское троллейбусное управление, а также ООО «Авто-Фарт» по 99 маршрутам, в том числе 69 внутримunicipальных и 30 маршрутов регулярных перевозок на садово-дачные массивы в период с апреля по октябрь. Средний интервал движения пассажирского транспорта составляет 10-16 минут.

Административное устройство. Органы местного самоуправления сформированы на основании Устава города. В их структуру входят Дума городского округа (представительный орган), глава городского округа

Тольятти (высшее выборное должностное лицо городского округа), администрация городского округа (исполнительно-распорядительный орган) и контрольно-счетная палата городского округа (контрольно-счетный орган городского округа).

Высшим должностным лицом городского округа является глава городского округа Тольятти. Глава городского округа избирается Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Глава городского округа считается вступившим в должность с момента принятия Думой решения о его избрании.

Срок полномочий главы городского округа составляет пять лет. В своей деятельности он подконтролен и подотчетен населению и Думе. Ежегодно глава городского округа представляет Думе отчеты о результатах своей деятельности и деятельности администрации за предыдущий год.

Депутаты Думы избираются на муниципальных выборах сроком на пять лет. Дума состоит из 35 депутатов, из которых 17 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, 18 депутатов - по единому избирательному округу, который включает в себя всю территорию городского округа, пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями. Думу возглавляет председатель, избираемый депутатами из своего состава тайным голосованием на первом заседании.

Администрация городского округа является исполнительно-распорядительным органом городского округа, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления городского округа федеральными законами и законами Самарской области. Администрацию возглавляет глава городского округа.

Экономика. Министерством экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области на регулярной основе формируется и

публикуется рейтинг 10 городских округов Самарской области. По итогам 2021 года городской округ Тольятти занял 3 место в сводном рейтинге, в том числе в разрезе показателей социально-экономического развития: 2 место по показателю: «Естественный прирост (убыль) населения, на 1000 населения» (-7,8 промилле); 2 место по показателю «Оборот розничной торговли в расчете на душу населения» (279 598 рублей); 3 место по показателю «Бюджетная обеспеченность за счет налоговых и неналоговых доходов на душу населения» (11 004 рубля); 4 место по показателю: «Отгружено товаров собственного производства на душу населения» (971 003 рублей), 4 место по показателю «Инвестиции в основной капитал на душу населения» (78 907 рублей); 4 место по показателю «Среднемесячная заработная плата работников крупных и средних предприятий» (46 733 рубля); 6 место по показателю «Индекс промышленного производства по крупным и средним предприятиям» (101,2%); 7 место по показателю «Уровень официально зарегистрированной безработицы» (0,93%); 7 место по показателю «Бюджетная обеспеченность с учётом безвозмездных перечислений на душу населения» (23 836 рублей).

В качестве предельного периода в рамках анализа социально-экономического положения городского округа Тольятти нами принят 2021 год, в связи с тем, что, во-первых, итоговые данные за 2022 год на момент анализа отсутствуют, и, во-вторых, в 2022 году экономика, как Российской Федерации и Самарской области, так и городского округа Тольятти, была подвержена влиянию негативных факторов макроэкономического и внешнеполитического, которые в анализируемом долгосрочном периоде (2010-2021 гг.) отсутствовали либо не оказывали настолько существенного влияния на социально-экономическую ситуацию в городском округе.

«Ахиллесовой пятой» экономики Тольятти является ее монопрофильный характер, опасность которого в наибольшей степени проявила себя в период мирового финансового кризиса 2008-2009 годов. Преобладание в структуре экономики городского округа Тольятти отрасли автомобилестроения явилось



основной причиной резкого ухудшения его социально-экономического положения в период мирового экономического кризиса 2008 года. Первым следствием снижения покупательной способности населения, как правило, выступает сокращение платежеспособного спроса на дорогостоящие товары длительного пользования, что, в свою очередь, влечет кризис сбыта и снижение объемов производства таких товаров, к числу которых относятся легковые автомобили.

С учетом масштаба проблемы и причин ее возникновения, коренящихся в неблагоприятном сочетании монопрофильного характера экономики Тольятти с общей экономической ситуацией в России в данный период, задача улучшения социально-экономической ситуации в городском округе Тольятти не могла быть решена силами только городской и региональной власти – возникла существенная необходимость в мерах поддержки со стороны федерального центра. Планирование объемов и направлений финансовой поддержки, а также целей, задач и мероприятий деятельности органов власти всех уровней и хозяйствующих субъектов по выводу Тольятти из ситуации кризиса было реализовано в Комплексном инвестиционном плане модернизации городского округа Тольятти на 2010-2020 годы, разработанном по поручению Президента РФ № 2989 от 09.11.2009 и утвержденном постановлением Правительства Самарской области от 21.04.2010 № 160 (КИП). [36]

Для достижения обозначенной в КИП цели его реализации, состоящей в обеспечении устойчивого развития экономики, повышении уровня и качества жизни населения городского округа Тольятти предусматривалось решение следующего комплекса задач: диверсификация и модернизация экономики на новой технологической основе; создание импортозамещающих производств; создание новых высокопроизводительных конкурентоспособных рабочих мест; повышение инвестиционной привлекательности; создание благоприятных условий для развития малого и среднего

предпринимательства; обеспечение эффективной занятости и роста доходов населения; увеличение доходной базы местного бюджета городского округа Тольятти; налаживание эффективного межмуниципального взаимодействия.

В качестве ключевых мероприятий в КИП были указаны: создание особой экономической зоны промышленно-производственного типа на территории муниципального района Ставропольский Самарской области (граничащей с территорией г.о. Тольятти), создание промышленно-технологического парка, создание технопарка в сфере высоких технологий «Жигулевская долина» в городском округе Тольятти; организация производства высокотехнологических видов химической продукции; строительство транспортной развязки; завершение строительства бизнес-инкубатора; реализация программ развития предпринимательства и снижения напряженности на рынке труда Самарской области в городском округе Тольятти; реформирование жилищно-коммунального хозяйства.

К 2022 году большинство вышеуказанных мероприятий успешно реализованы либо находятся в стадии реализации. К наиболее значимым результатам реализации КИП можно отнести следующие.

1. Создана Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Тольятти». На территориях первого и второго этапов строительства особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Тольятти» (далее по разделу – ОЭЗ ППТ «Тольятти») созданы объекты инженерной инфраструктуры и транспортной сети, работают 11 производств резидентов. Всего резидентами ОЭЗ ППТ «Тольятти» являются 30 компаний, с которыми подписаны Соглашения об осуществлении промышленно-производственной деятельности: 12 компаний осуществляют производственную деятельность; 9 компаний ведут строительные-монтажные работы на своих площадках; 9 компаний - находятся в стадии проектирования. Фактически по состоянию на 31.12.2021 года

освоено 32 556,9 млн. руб., количество созданных рабочих мест (накопленным итогом с начала реализации проекта) – 2 561.

2. Введен в действие технопарк в сфере высоких технологий «Жигулевская долина». По состоянию на 31.12.2021 резидентами Технопарка являлось 273 компаний, которые реализуют 285 проектов. Количество созданных рабочих мест на 31.12.2021 (накопленным итогом с начала реализации проекта) – 2 107. Фактически освоено 5 771,5 млн. руб., в том числе, из федерального бюджета – 1 982,3 млн. руб.; областного бюджета – 3 789,2 млн. руб.

Технопарк «Жигулевская долина» имеет статус регионального оператора фонда «Сколково», что позволяет создавать условия для развития новых технологических решений и роста компаний-резидентов. Также данный статус обеспечивает резидентам технопарка доступ к таким сервисам фонда «Сколково» как содействие в привлечении инвестиций.

В 2021 году завершён проект обеспечения необходимой коммунальной инфраструктурой граничащей с технопарком территории «Жигулёвская долина 2». В настоящее время реализуется процесс привлечения инвесторов для строительства на данной территории производственных корпусов. Инициатором проекта является государственное автономное учреждение Самарской области «Центр инновационного развития и кластерных инициатив».

Важную роль в повышении привлекательности городского округа Тольятти как места для вложения инвестиций и ведения бизнеса оказывает созданная территория опережающего социально-экономического развития (далее - ТОСЭР «Тольятти»), что способствует привлечению в город инвестиций и созданию новых рабочих мест.

На 01.01.2022 резидентами ТОСЭР «Тольятти» являлись 64 компании разной отраслевой специализации, которыми создано 7 694 рабочих места (в том числе в 2021 году – 2152 рабочих места), инвестированы в создание и

развитие предприятий средства в размере более 23 млрд. руб. (в том числе в 2021 году – 6,8 млрд. руб.).

В настоящее время ТОСЭР «Тольятти» является лидером по количеству резидентов среди всех территорий опережающего социально-экономического развития страны, что свидетельствует о том, что интерес потенциальных инвесторов к городу растет. Резидентам ТОСЭР «Тольятти» предоставляются льготные ставки по налогу на прибыль, освобождение от налога на имущество и налога на землю, существенно низкий процент по страховым выплатам.

Однако, несмотря на все отмеченные выше мероприятия, направленные на развитие промышленной и инновационной инфраструктуры экономики Тольятти, создание новых производств и рабочих мест, имеющее место отрицательное сальдо миграции жителей городского округа свидетельствует о сохранении негативных тенденций в области привлекательности городского округа Тольятти как места для жизни и работы, прежде всего – у экономически активной части населения.

В ходе разработки в 2018 году проекта стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года, ФГБОУ ВО «РАНХиГС», как исполнителем соответствующих научно-исследовательских работ (НИР), выполняемых на основании муниципального контракта с администрацией городского округа Тольятти, было проведено социологическое исследование по различным аспектам состояния городской среды.

Так, в рамках опроса на тему «Современное состояние окружающей среды в г. Тольятти» были получены следующие результаты (рисунок 3).

Состояние окружающей среды оставляет желать лучшего – налицо экологические проблемы и риски (наличие опасных промышленных отходов в городской черте, сгоревший лес, строительство в зеленых и прибрежных зонах, загрязнение воздуха автотранспортом, превышение норм электромагнитного воздействия на человека на отдельных территориях и др.)	94%
Я не ощущаю дискомфорта, загрязнение воздуха и воды в городе – в норме	5%
Тольятти достаточно зеленый город с благоприятной экологической ситуацией	1%

Рисунок 3 - Результаты опроса «Современное состояние окружающей среды в г. Тольятти»

При этом, по рейтингу экологической нагрузки на территорию городов России и рейтингу экологической нагрузки на население городов России Тольятти занимает средние позиции в России. Аналогичный уровень экологической нагрузки демонстрируют Самара, Новокуйбышевск, Сызрань, Оренбург и другие крупные промышленные центры России.

Промышленная разработка полезных ископаемых в границах городской черты не проводится. Основным видом разрабатываемых ресурсов являются месторождения подземных вод. В целом на территории Самарской области в непосредственной близости к Тольятти не располагается каких-либо крупных разрабатываемых месторождений полезных ископаемых за исключением нескольких выданных лицензий на добычу нефти и газа (АО «Самаранефтегаз» (ПАО «Роснефть»)) и на геологическое изучение с целью поисков и оценки углеводородного сырья (ООО «Регион-нефть»).

Экологическую обстановку в городском округе можно охарактеризовать как умеренно негативную, сопровождаемую повышенным уровнем загрязнения атмосферного воздуха, проблемами с загрязнением земель, необходимостью повышения качества питьевой воды.

Социологический опрос, проведенный в целях получения информации об оценке населением городской системы образования, дал следующие

результаты (рисунок 4).

Да, но только одна-две школы в городе обучают школьников на уровне, который достаточен для поступления в лучшие вузы России	48%
Нет, качество школьного образования не позволяет без помощи репетиторов и упорной домашней подготовки поступить в ведущие ВУЗы	30%
Да, в школах работают профессионалы, учебные классы оснащены необходимым оборудованием и материалами	22%

Рисунок 4 - Результаты опроса «Как вы думаете, позволяет ли школьное образование в г. Тольятти дать необходимую базу знаний для получения высшего образования в ведущих вузах России?»

Следующий опрос, о готовности к образовательной миграции в рамках системы высшего образования, показал следующие результаты (рисунок 5).

Да. Если я (мои дети) не могу получить образование необходимого мне уровня в Тольятти, то почему бы мне (моим детям) не уехать?	83%
Нет, я (мои дети) не готов(ы) к переезду. Ради образования я (мои дети) не уеду(т) из моего родного города	17%

Рисунок 5 - Результаты опроса «Готовы ли Вы уехать учиться в другой российский город (или отправить учиться ваших детей) для того, чтобы получить более высокий уровень высшего и среднего образования?»

Опрос о наличии проблемы оттока из экономики городского округа кадров с высоким уровнем квалификации показал следующее (рисунок 6).

Да, такая проблема существует. По моему личному опыту и опыту моих знакомых я вижу, что из города уезжает очень много специалистов (в том числе молодых), которые не могут найти здесь работу.	97%
Нет, такой проблемы не существует. Большая часть компетентных специалистов находит здесь работу, в том числе не по специальности.	3%

Рисунок 6 - Результаты опроса «Существует ли проблема оттока квалифицированных кадров из г. Тольятти?»

Как следствие, численность трудоспособного населения городского округа Тольятти за период с 2011 по 2020 годы снизилась на 13,4 % (таблица 2). При этом анализ динамического ряда таблицы показывает, что падение численности трудовых ресурсов за период с 2011 по 2015 год составило 7,6 %, тогда как за период с 2016 по 2020 год совокупная отрицательная динамика уменьшилась до 4,1 %.

Таблица 2 - Динамика численности трудоспособного (экономически активного) населения г. Тольятти

Год	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Численность трудовых ресурсов, чел.	451,1	445,4	438,5	432,3	422,9	412,3	404,9	398,1	401,1	395,6

Полагаем, что данное обстоятельство связано с началом действия эффектов от реализации таких крупных инфраструктурных проектов, как ОЭЗ ППТ «Тольятти», технопарк в сфере высоких технологий «Жигулевская долина», наделением городского округа статусом территории опережающего социально-экономического развития, а также стабилизацией численности персонала на крупнейшем градообразующем предприятии города – АО «АВТОВАЗ».

Так, если в период 2008–2009 гг. попали под сокращение около 30 000 работников, а в 2014–2015 гг. — более 20 000 чел., в результате чего численность работников достигла примерно 45 тыс. чел., то на начало 2021 года, по данным аналитического агентства «Автостат», штатное расписание АО «АВТОВАЗ» насчитывало 32,5 тыс.чел. То есть высвобождение персонала (в основном посредством ликвидации рабочих мест, освобождающихся в связи с выходом работников на пенсию по возрасту или их увольнением по различным основаниям) составляло за период с 2016 по 2021 год примерно 1,8 тыс. чел. ежегодно. При этом уже в сентябре 2022 года руководством АО

«АВТОВАЗ» была распространена информация о намерении увеличить численность персонала предприятия на несколько тысяч сотрудников. [3]

Необходимо также иметь в виду, что значение показателя «Численность занятых в экономике» за период 2010-2021 гг. уменьшилось всего лишь на 1,9 %. Соотношение данного значения с вышеприведенным показателем динамики снижения численности трудоспособного населения за аналогичный период дает основание для вывода о том, что уменьшение численности трудовых ресурсов связано, в первую очередь, с отъездом из города молодых людей в трудоспособном возрасте, которые изначально не рассматривают городской округ Тольятти в качестве места для начала своей трудовой деятельности.

Результаты анализа вышеприведенных данных социологического исследования, статистических показателей, информации, полученной путем целевого интервьюирования руководителей промышленных предприятий, иных организаций городского округа, руководителей структурных подразделений администрации городского округа Тольятти, информации из иных общедоступных источников, разработчиками проекта стратегии социально-экономического развития были интерпретированы в виде SWOT-анализа (таблица 3).



Таблица 3 - Анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (SWOT-анализ) городского округа Тольятти (по состоянию на 01.01.2019)

	Положительное влияние на развитие (перспективы)	Отрицательное влияние на развитие (проблемы)
Внутренняя среда	<p><i>Сильные стороны:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- высокая концентрация человеческого капитала: высокий уровень образования и избыток квалифицированной рабочей силы;</li> <li>- сохранение и воспроизводство человеческого капитала: наличие крупных вузов, в т.ч. опорного вуза, развитая инфраструктура высшего и среднего образования;</li> <li>- наличие крупного рынка труда, услуг и капитала в рамках формирующейся Самарско-Тольяттинской агломерации;</li> <li>- наличие крупных промышленных мощностей и соответствующих компетенций для производства массовой продукции (химическая промышленность, автомобилестроение);</li> <li>- наличие свободных промышленных площадок (ПАО «АВТОВАЗ», заводы химической промышленности) для реализации инвестиционных проектов;</li> <li>- наличие Жигулевской ГЭС и свободных энергетических мощностей;</li> <li>- относительно высокий уровень развития информационно-коммуникационной инфраструктуры;</li> <li>- наличие компетенций в сфере информационных технологий, инжиниринга, наличие соответствующей инновационной инфраструктуры возможность выхода на международные рынки;</li> <li>- развитие массового (в т.ч. «гаражного») и технологического предпринимательства;</li> <li>- участие в международном и межрегиональном разделении труда (химическая и машиностроительная продукция) и наличие соответствующих экспортных компетенций;</li> </ul>	<p><i>Слабые стороны:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- отток высококвалифицированных кадров, молодежи и выпускников вузов – наиболее активной и творческой части населения;</li> <li>- недостаточно развитый рынок труда: слабая диверсификация и мобильность, сокращения на крупных предприятиях, отсутствие рабочих мест в высокотехнологичном секторе;</li> <li>- монопрофильность экономики: повышенная зависимость бюджета, рынка труда от действий крупных предприятий;</li> <li>- низкая собираемость налогов, низкая доля налогов, поступающих в муниципальный бюджет, высокая долговая нагрузка и зависимость от федерального и регионального бюджетов;</li> <li>- высокая доля теневого сектора экономики;</li> <li>- наличие «узких мест» в транспортной и инженерной инфраструктуре;</li> <li>- значительная антропогенная нагрузка и относительно неблагоприятная экологическая обстановка: наличие особо опасных отходов и выбросы химических производств, загрязнение автотранспортом, нехватка мощностей по переработке отходов и очистке сточных вод;</li> <li>- непривлекательное городское пространство индустриального центра: большое число неиспользуемых промышленных площадок, недостаток пешеходных связей и общественных пространств, недостаточно развитый общественный транспорт;</li> </ul>

Продолжение таблицы 3

	Положительное влияние на развитие (перспективы)	Отрицательное влияние на развитие (проблемы)
	<p>- сохранение и использование уникального туристско-рекреационного потенциала: близость к р.Волге, Самарская Лука, разнообразие ландшафтов, высокая лесистость, наличие спортивных комплексов, проведение широко известных, популярных культурных и спортивных мероприятий.</p>	<p>- относительная неразвитость и слабая привлекательность для квалифицированных кадров сферы здравоохранения;</p> <p>- недостаточный уровень подготовки кадров средней и высшей квалификации с точки зрения современных требований предприятий промышленности;</p> <p>- высокий уровень смертности и травмоопасности на дорогах.</p>
Внешняя среда	<p><i>Возможности:</i></p> <p>- выгодное экономико-географическое положение для привлечения инвесторов: близость крупных городов (Самара, Ульяновск, Сызрань и др.) и наличие транспортных путей федерального масштаба (автомобильные и железные дороги, речной порт, аэропорт, продуктопроводы);</p> <p>- повышение производительности труда благодаря центральному положению в третьей в России Самарско-Тольяттинской агломерации, объединяющей рынки Тольятти, Самары, Жигулевска и Сызрани;</p> <p>- развитие федеральной транспортной инфраструктуры (мостовой переход через р.Волга) и реализация проекта транспортно-логистического кластера;</p> <p>- высокая привлекательность для инвесторов: статус территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), инвестиционные площадки;</p> <p>- реализация федеральных проектов по расширению инновационной инфраструктуры, созданию «Университета 4.0», развитию цифровой экономики;</p>	<p><i>Угрозы:</i></p> <p>неустойчивость мировой экономической конъюнктуры на основные товары предприятий городского округа и страны в целом;</p> <p>старение населения и растущая демографическая нагрузка: растущее давление на социальную сферу;</p> <p>рост тарифов на услуги естественных монополий и на доступ к ним;</p> <p>рост доли промышленной сборки и продаж иномарок в России, СНГ, иных странах-импортерах российской продукции автомобилестроения;</p> <p>нестабильное финансирование федеральных и областных программ;</p> <p>перевод непрофильных активов предприятий (как правило, социально значимых) в муниципальную собственность, сочетающийся с неопределёнными перспективами их финансирования из бюджетов всех уровней;</p> <p>расширение зарубежных санкций в отношении российских компаний, физических лиц и продукции/услуг, произведенных в России;</p>

Продолжение таблицы 3

	Положительное влияние на развитие (перспективы)	Отрицательное влияние на развитие (проблемы)
Внешняя среда	<ul style="list-style-type: none"> <li>- глобальный рост спроса на инжиниринговые услуги и цифровые сервисы, в том числе появление и внедрение новых технологий «умного города»;</li> <li>- улучшения условий ведения бизнеса на федеральном уровне: упрощение налогового режима для легализации самозанятых, расширение поддержки малого бизнеса и т.д.;</li> <li>- расширение взаимодействия администрации, малого бизнеса и вузов с крупными предприятиями в рамках кластерной политики при поддержке федерального центра;</li> <li>- сохранение и расширение федеральной поддержки автомобильной промышленности;</li> <li>- расширение рынка легковых автомобилей в СНГ, странах Ближнего Востока за счет повышения покупательной способности населения и появления новых ниш;</li> <li>- существенное расширение вопросов местного значения городского округа и увеличение норматива зачисления налогов и сборов в бюджет городского округа;</li> <li>- рост популярности промышленного туризма на всероссийском и международном уровне.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ограничение доступа к заемному финансированию в РФ и за рубежом;</li> <li>- ускорение темпов внедрения электрических технологий в транспорте и сокращение спроса на автомобили с двигателями внутреннего сгорания;</li> <li>- ликвидация отдельных инструментов поддержки промышленности, например, инструмента особых экономических зон;</li> <li>- опережающее развитие транспортной и логистической инфраструктуры соседних регионов и городов;</li> <li>- увеличение дисбаланса между федеральными требованиями по развитию социальной инфраструктуры и бюджетной обеспеченностью.</li> </ul>

Далее, согласно распространенной технологии стратегического планирования, разработчиками проекта стратегии была сформирована матрица стратегий SWOT-анализа (таблица 4).

Таблица 4 - Матрица стратегий SWOT-анализа

<p>SO (использование сильных сторон для увеличения возможностей)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- повышение производительности труда за счет интенсификации агломерационных эффектов – формирования единой транспортной инфраструктуры Самарско-Тольяттинской агломерации;</li> <li>- проведение сбалансированной бюджетной политики;</li> <li>- комплексное развитие научно-образовательного комплекса, направленное на формирование высокотехнологичного предпринимательства и сохранение высококвалифицированных кадров;</li> <li>- формирование отраслевых кластеров.</li> </ul>
<p>ST (использование сильных сторон для избежания угроз)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- создание Университета 3.0;</li> <li>- создание Национального инжинирингового центра;</li> <li>- внедрение зеленых технологий в химической промышленности;</li> <li>- кардинальное повышение качества регуляторной среды и улучшение инвестиционного климата;</li> <li>- развитие специальной инфраструктуры поддержки предпринимательства.</li> </ul>
<p>WO (преодоление слабых сторон и использование представленных возможностей)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- повышение собственных доходов муниципального бюджета;</li> <li>- диверсификация экономики, поддержка развития малого и среднего предпринимательства;</li> <li>- преодоление тенденции к снижению доли молодого поколения и роста лиц старшего возраста в составе рабочей силы через реализацию мер по закреплению квалифицированных молодых кадров;</li> <li>- реализация проектов с федеральным и региональным финансированием;</li> <li>- развитие учреждений здравоохранения и образования;</li> <li>- внедрение информационных технологий и технологий бережливого производства при управлении городским округом;</li> <li>- развитие возобновляемых источников электроэнергии;</li> <li>- формирование отрасли киноиндустрии в рамках реализации федеральных программ по развитию региональных центров кинематографии.</li> </ul>
<p>WT (минимизация слабых сторон для избежания угроз)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- развитие отдельных туристических направлений;</li> <li>- внедрение современных архитектурных подходов;</li> <li>- создание сети велодорожек;</li> <li>- развитие скоростного экологически чистого общественного транспорта;</li> <li>- повышение налоговых и неналоговых доходов бюджета городского округа путем совершенствования налогового администрирования, снижения доли теневого сектора экономики, инвентаризации и аренды муниципального имущества, привлечения инвестиций;</li> <li>- реализация новейших градостроительных практик и подходов к развитию городской среды, повышение конкурентоспособности за человеческий капитал за счет нового качества городской среды, запуск программ реновации жилья, создание общественных пространств для повышения комфортности проживания, сохранения и привлечения человеческого капитала;</li> </ul>

#### Продолжение таблицы 4

	<ul style="list-style-type: none"><li>- создание современной и безопасной городской среды, общественных пространств;</li><li>- внедрение передовых технологий раздельного сбора отходов;</li><li>- запрет экологически грязных строительных материалов, пластика.</li></ul>
--	---

Как можно, видеть, примерно половина из предлагаемых 26-ти частных стратегий направлены на развитие экономического потенциала территории. В основном, данные направления представляют собой обобщенное обозначение уже реализуемых предприятиями, учреждениями и органами местного самоуправления городского округа проектов и программ.

Остальная часть направлений развития связана с нематериальными аспектами качества жизни населения городского округа: создание привлекательной городской среды (экология, комплексная безопасность, благоустройство общественных пространств, архитектура), повышение качества образования; диверсификацией занятости населения; развитие системы здравоохранения.

При этом, принимая во внимание угрожающие экономике и будущему города темпы оттока трудовых ресурсов, и выявленные в ходе разработки стратегии причины отрицательного сальдо миграции экономически активного населения городского округа, в качестве приоритетного в долгосрочной (как минимум, до 2030 года) перспективе направления деятельности органов местного самоуправления и городского сообщества в целом видится опережающая реализация проектов развития нематериальных аспектов качества жизни, прежде всего, в области качества образования, охраны окружающей среды, архитектуры и благоустройства общественных пространств.

## **2.2 Анализ системы управления социально-экономическим развитием муниципального образования**

Рассмотренные в первой главе настоящего исследования положения теории управления и действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы управления развитием территорий, позволяют сделать вывод о том, что в основе управления социально-экономическим развитием, как одного из направлений деятельности органов власти всех уровней, находится процесс стратегического планирования. Продуктом на выходе этого процесса является стратегия социально-экономического развития страны либо ее отдельной территории – региона, муниципального образования, которая, одновременно, представляет собой ресурс на входе в процесс реализации управленческих решений стратегического характера, принятых на соответствующем уровне публичного управления.

В связи с этим, система управления социально-экономическим развитием муниципального образования может быть рассмотрена в качестве совокупности двух взаимосвязанных ключевых элементов (подсистем):

- системы управления разработкой (корректировкой) стратегии;
- системы управления реализацией принятой стратегии.

Система управления разработкой (корректировкой) стратегии предусматривает необходимость создания механизма, позволяющего успешно реализовать этап стратегического планирования социально-экономического развития городского округа. По нашему мнению, такой механизм должен включать в себя:

- формы и методы выявления, учета и согласования позиций всех заинтересованных сторон (городских акторов) относительно целей, задач, ожидаемых результатов и иных аспектах муниципальной стратегии.

- механизм обеспечения комплексного характера планирования, позволяющий: а) скоординировать цели, задачи и проекты (мероприятия),

направленные на развитие экономики, социальной сферы, территории муниципального образования, коммунальной, транспортной и иной инфраструктуры вне зависимости от их принадлежности к уровню публичного управления (федеральный, региональный, местный), формы собственности и других нюансов; б) учесть в полном объеме необходимые ресурсы развития (человеческие, финансовые, земельные, информационные и др.); в) ранжировать ресурсы развития по объемам и срокам их привлечения в зависимости от результатов распределения задач и мероприятий развития по степени их приоритетности.

Система управления реализацией стратегии должна, на наш взгляд, иметь в своей основе эффективные механизмы: 1) декомпозиции долгосрочных стратегических задач на мероприятия и проекты, разрабатываемые и осуществляемые в ходе текущей деятельности органов местного самоуправления, предприятий и организаций различных форм собственности, иных возможных участников управления развитием муниципального образования; 2) привлечения необходимых ресурсов развития; 3) обратной связи, обеспечивающей субъект управления информацией, необходимой для осуществления контроля процесса социально-экономического развития муниципального образования, в основе которого находится оценка соотношения запланированных и фактически достигнутых результатов развития, в том числе с точки зрения различных групп городского сообщества.

Согласно нормативно закреплённому определению [45], «система управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти (далее также - система) представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов, обеспечивающих целенаправленную деятельность участников процесса управления развитием городского округа Тольятти (далее - городской округ) по решению стратегических задач развития городского округа с применением механизмов взаимодействия и координации».

Разработка системы управления социально - экономическим развитием городского округа Тольятти проведена с учетом государственного стандарта, регулирующего качество в органах управления. [13]

Научно - методическую основу разработки составил Отчет о научно - исследовательских работах по соответствующей тематике, проведенных по заказу мэрии городского округа Тольятти Фондом «Институт экономики города» (г. Москва). [47]

Система включает в себя следующие элементы (подсистемы): участники управления; объекты управления; процессы управления; документы планирования; регламентирующие документы Системы.

Участники управления подразделяются на: 1) субъекты управления (органы местного самоуправления: глава городского округа, администрация и Дума городского округа); 2) внешних участников процесса управления (граждане, организации, их объединения), каждый из которых имеет свои права и функции в сфере управления развитием городского округа.

Объектами управления являются процессы развития, протекающие в различных сферах жизнедеятельности городского округа.

Процессы управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти выстроены в логической последовательности цикла управления: прогнозирование – планирование – формирование проекта бюджета – реализация планов – мониторинг – анализ и оценка.

Документы планирования в системе подразделяются по актуальным для местного уровня видам планирования: документы социально - экономического планирования (в первую очередь - Стратегия развития городского округа); документы территориального планирования (Генеральный план городского округа); документы планирования развития коммунальных инфраструктур (Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городского округа); документы бюджетного планирования (бюджет городского округа на очередной финансовый год и



плановый период и производные от него документы планирования бюджетных ассигнований в пределах очередного финансового года).

Функциональная взаимосвязь видов планирования в системе управления развитием городского округа Тольятти представлена на рисунке 7.

В зависимости от периодов действия документы планирования подразделяются на долгосрочные (шесть лет и более), среднесрочные (от 1 до 5 лет) и краткосрочные (1 год).

По своему значению в системе документы планирования подразделяются на документы стратегического планирования и документы планирования текущей деятельности органов местного самоуправления. При этом устанавливается, что параметры последних должны устанавливаться на основе параметров развития городского округа, определенных в документах стратегического планирования.

С учетом разнообразия документов планирования, отраженного в вышеуказанных классификациях, необходим комплексный подход к организации процесса планирования социально - экономического развития городского округа, который предусматривает: 1) обеспечение преемственности целей, задач и приоритетных направлений развития городского округа, определенных документами долгосрочного планирования, при формировании документов среднесрочного планирования развития городского округа; 2) обеспечение преемственности целей, задач и приоритетных направлений, определенных документами среднесрочного планирования, при формировании документов краткосрочного планирования развития городского округа; 3) взаимосвязь и координацию целей, задач и мероприятий, определенных документами социально - экономического, территориального и инфраструктурного планирования, по срокам, объемам ресурсов и другим параметрам; 4) координацию документов планирования развития городского округа Тольятти с документами планирования развития Самарской области, с целью оптимального ресурсного обеспечения мероприятий и проектов

развития городского округа Тольятти; 5) планирование ресурсного обеспечения мероприятий, определенных документами среднесрочного и краткосрочного планирования, посредством разработки и утверждения бюджета городского округа Тольятти на очередной финансовый год и плановый период, с учетом трансфертных поступлений из областного и федерального бюджетов, а также посредством заключения договоров (соглашений) о софинансировании инвестиций в развитие городского округа из внебюджетных (в том числе частных) источников.

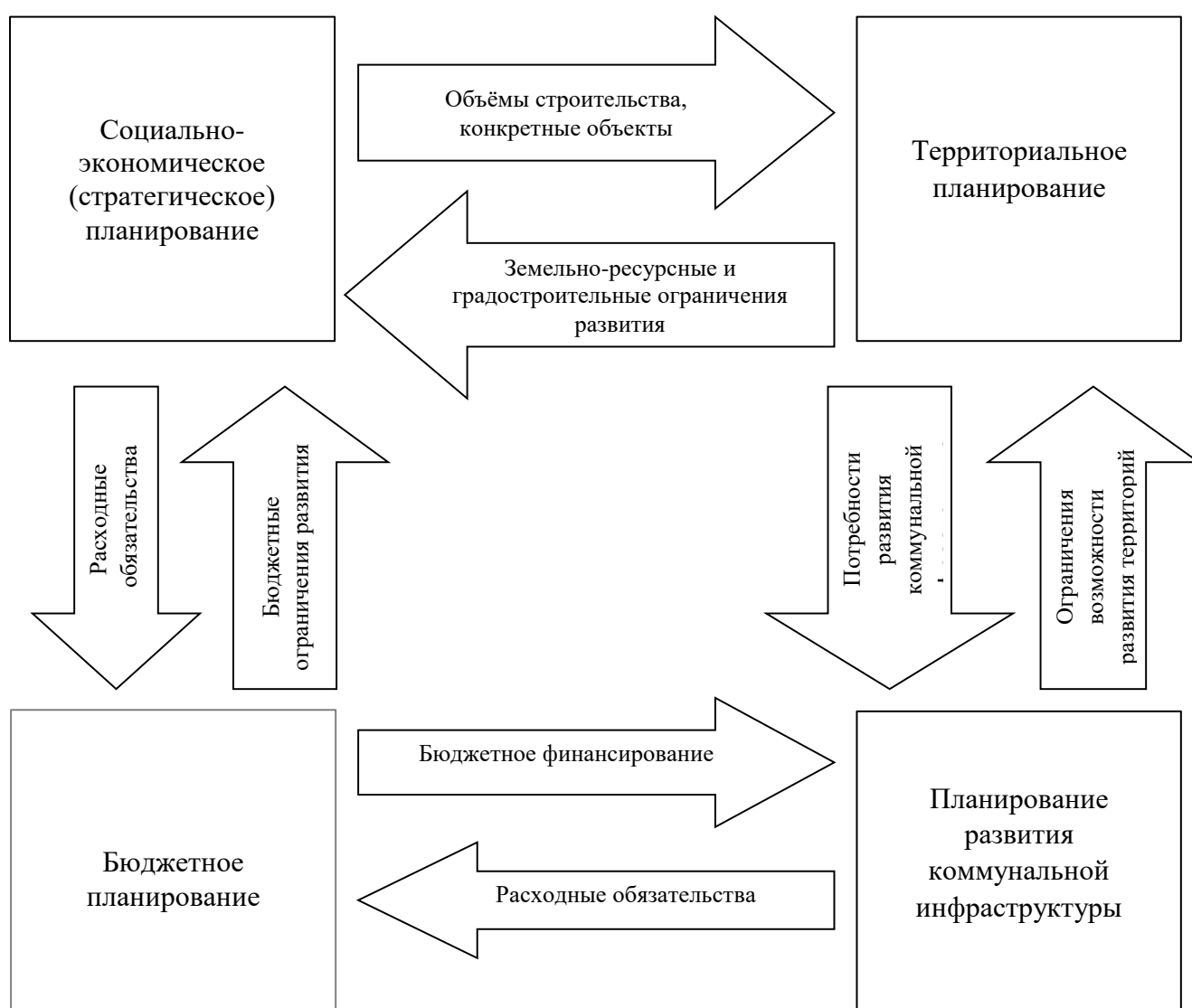


Рисунок 7 - Функциональная взаимосвязь видов планирования в системе управления развитием городского округа Тольятти

Функциональная взаимосвязь основных документов планирования городского округа Тольятти приведена на рисунке 8.

С учетом приведенных данных о структуре и механизме функционирования системы управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти, закрепленных в нормативных правовых актах местного уровня, может быть сделан вывод о том, что организационная основа деятельности по управлению муниципальным развитием в основном сформирована.

Стратегия социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года предусматривает 3 этапа реализации:

1 этап – 2019-2020 гг. – этап реализации быстрых шагов, предполагающих минимальные затраты, но позволяющих снять основные инженерные, социальные и иные ограничения за счет активного привлечения внешних инвесторов и поддержки местных инициатив;

2 этап – 2021-2024 гг. – этап внедрения лучших практик, активного развития новых технологий, реализации больших проектов, в том числе за счет федерального финансирования;

3 этап – 2025-2030 гг. – этап масштабирования лучших практик в экономике и социальной сфере Тольятти; активное развитие новых отраслей.

Реализация городской стратегии в среднесрочном периоде (до 6 лет включительно) осуществляется в рамках плана мероприятий по реализации стратегии. Действующий в настоящее время план мероприятий по реализации стратегии рассчитан на период 2019-2024 годов. Тем самым, данный план мероприятий охватывает первый и второй этапы стратегии. В состав указанного плана входят как мероприятия: 1) рассчитанные на весь период его реализации; 2) охватывающие только первый (2019-2020 гг.) или только второй (2021-2024 гг.) этап реализации стратегии; 3) включающие в период реализации часть первого и часть второго этапов реализации стратегии.

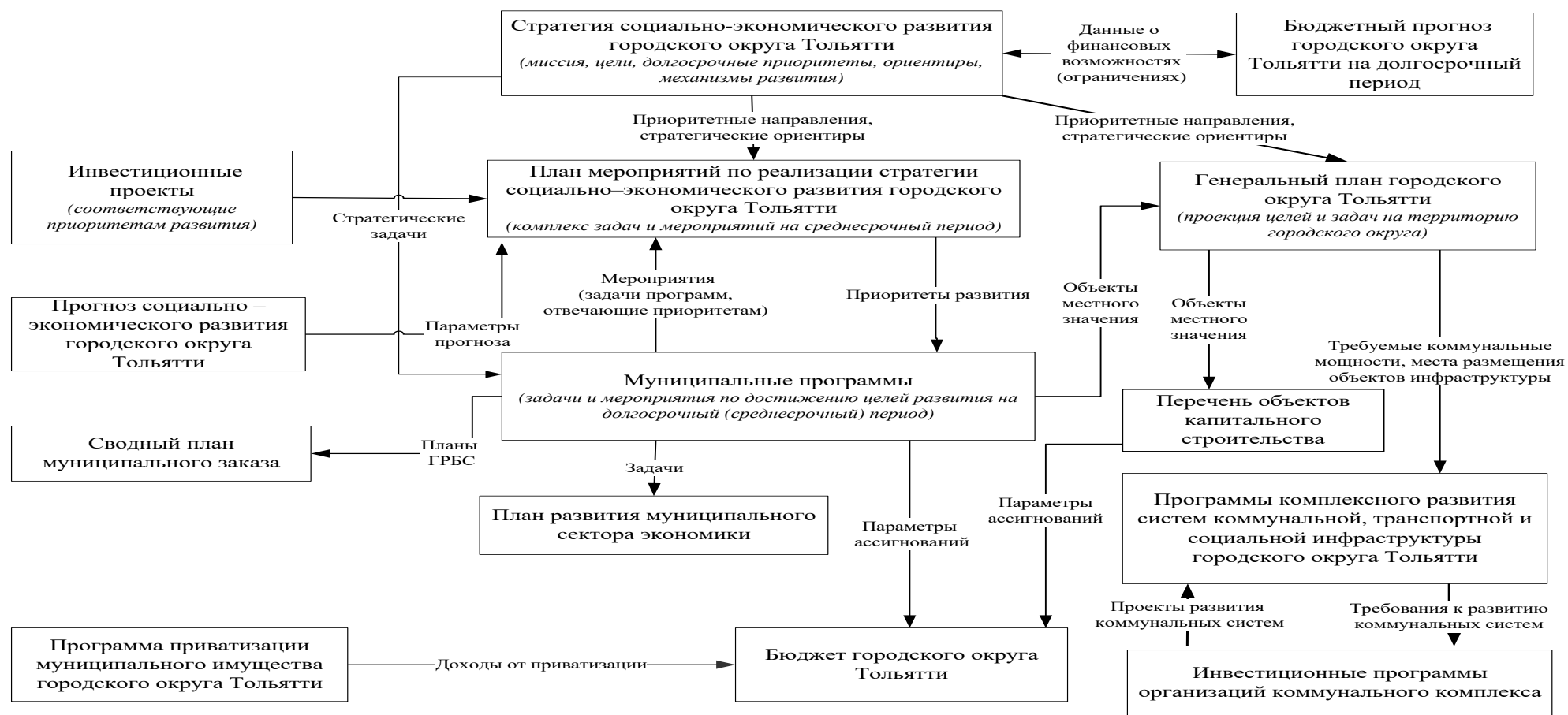


Рисунок 8 - Функциональная взаимосвязь основных документов планирования городского округа Тольятти

План мероприятий, в соответствии с утвержденным порядком его разработки и реализации, был сформирован администрацией городского округа Тольятти путем включения в его состав мероприятий муниципальных программ городского округа, программных и иных мероприятий (проектов) уровня Самарской области (на основании информации областных министерств), а также инвестиционных и иных проектов предприятий, учреждений и организаций города. В соответствии с требованием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», проект плана мероприятий прошел процедуру общественного обсуждения посредством размещения проекта документа стратегического планирования на официальном портале администрации городского округа Тольятти в сети Интернет, с информацией ко всем заинтересованным лицам направлять замечания и предложения к проекту плана мероприятий в оговоренный срок на установленный адрес электронной почты. После завершения процедуры общественного обсуждения, проекта плана мероприятий был представлен для утверждения в Думу городского округа Тольятти.

При этом следует отметить, что в рамках всех вышеуказанных процедур не предусмотрено решение задач управления развитием, в частности: 1) по ранжированию ресурсного обеспечения проектов и мероприятий в зависимости от приоритетности задач (в том числе, в соответствии с этапной градацией стратегии), на решение которых такие проекты и мероприятия направлены; 2) по обеспечению координации задач социального, экономического, инфраструктурного и финансового (в том числе бюджетного) планирования.

Соответственно, и контроль реализации плана мероприятий предполагает предоставление администрацией в Думу городского округа Тольятти сведений о результатах выполнения мероприятий, с указанием фактически достигнутых значений и объемов финансирования в разрезе

различных источников, в соотношении с соответствующими плановыми (ожидаемыми) значениями показателей. По результатам реализации I этапа реализации Стратегии отчет включает в себя также информацию об уровне достижения укрупненных ожидаемых результатов реализации стратегии в разрезе приоритетов развития городского округа Тольятти за соответствующий период, 2019-2020 годов.

В связи с вышеизложенным, напрашивается вывод о том, что план мероприятий по реализации стратегии, рассматриваемый в рамках текущей практики управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти, представляет собой в наибольшей степени инструмент систематизации, учета и контроля реализации значительного массива мероприятий различной направленности, которые одновременно предусмотрены другими документами планирования (государственными и муниципальными программами, инвестиционными проектами, и др.) Целостной картины текущей ситуации в сфере управления развитием городского округа план мероприятий и ежегодный отчет о его реализации не дают, в связи с чем признать план мероприятий реально действующим инструментом управления реализацией городской стратегии в среднесрочном периоде не представляется возможным.

Причиной такого положения дел, на наш взгляд, является отсутствие реально функционирующего механизма стратегического управления с применением рассмотренных в третьем параграфе теоретической части нашего исследования методов проектного, процессного управления и краудсорсинга.

Так, сведения о внедрении в администрации городского округа Тольятти рекомендаций по организации процессов управления, предусмотренных Руководящими указаниями по применению ИСО 9001 в органах местного самоуправления в органах местного самоуправления, отсутствуют. При этом, как уже отмечалось в первой главе нашего исследования, особенностью

применения процессного метода в управлении развитием является его целесообразность его внедрения «в паре» с проектным методом управления.

Элементы краудсорсинга были применены администрацией городского округа Тольятти на этапе разработки муниципальной стратегии в соответствии с техническим заданием на ее формирование. В частности, были проведены 3 стратегические сессии (на каждом из этапов разработки). Согласно требованию законодательства о стратегическом планировании, проект стратегии был вынесен на общественное обсуждение посредством сети Интернет и, далее, - на публичные слушания (в очном формате). Однако в период после утверждения стратегии решением Думы городского округа Тольятти участие общественности в оценке хода и текущих результатов ее реализации сводится исключительно к общественному обсуждению отчета о ее реализации, размещаемого администрацией городского округа на своем официальном сайте в сети Интернет. При этом за всё время реализации стратегии (2019-2022 годы) поступило лишь одно предложение от участника общественного обсуждения. По нашей оценке, причиной отсутствия интереса у жителей города и организаций к участию в обсуждении достигнутых результатов развития и механизма дальнейших действий, является отсутствие примеров результативного взаимодействия общественности и местной власти по решению проблем социально-экономического развития в масштабе муниципального образования.

Соответственно, взаимодействие власти, общества и бизнеса в рамках реализации метода краудсорсинга, на наш взгляд, должно быть организовано, в основном, в очном формате (заседания проектных групп, стратегические сессии, и др.), тогда как коммуникацию с использованием ИТ-технологий необходимо рассматривать в качестве дополнения к основному формату взаимодействия местной власти с активной частью населения и хозяйствующими субъектами. Информация, полученная в ходе коммуникации, является ресурсом на входе в: проектирование процессов развития; мониторинг реализации процессов развития; оценки фактически

достигнутых результатов развития с позиции их основных потребителей (населения и организаций), в связи с чем процесс работы с такой информацией представляется целесообразным стандартизировать в рамках соответствующего муниципального правового акта.

Причины (основные барьеры), препятствующие организации проектной деятельности на уровне муниципальных образований, также названы в теоретической части настоящей диссертации. Их перечень, в соотношении с анализом текущей практики деятельности местных администраций в России, позволил нам сделать вывод о том, что в условиях преимущественной направленности органов местной власти на выполнение перечня законодательно закрепленных функций в пределах выделенных на эти цели финансовых и иных ресурсов (линейно-функциональный принцип), полноценное внедрение непосредственно в органах местного самоуправления традиционных для организаций частного сектора экономики методов управления представляется маловероятным.

Таким образом, в качестве единственно возможного в текущих условиях варианта организации действенного механизма стратегического управления муниципальным образованием, нам представляется передача ключевых функций управления развитием на аутсорсинг специализированной организации, создаваемой с участием местной администрации, но функционирующей автономно, на основании специального положения о ней, утверждаемой решением представительного органа муниципального образования. Такая организация может быть обозначена как городской стратегический центр.

### **2.3 Методы оценки эффективности управления социально-экономическим развитием**

Оценка эффективности и результативности реализации Стратегии проводится на основе анализа достижимости плановых количественных



показателей целей и задач Стратегии. Количественными оценками реализации Стратегии выступают фактические значения достигнутых целевых индикаторов Стратегии.

Оценка эффективности и результативности проводится в два этапа.

Первый этап - расчет степени достижения каждого целевого индикатора Стратегии по следующей формуле:

$$I_n = \min\left(\frac{I_{n,\text{факт}}}{I_{n,\text{план}}} * 100; 100\right), \quad (1)$$

где:

$I_n$  – фактическое значение уровня достижения  $n$ -ого целевого индикатора Стратегии (процентов),

$I_{n,\text{факт}}$  – фактическое значение  $n$ -ого целевого индикатора Стратегии,

$I_{n,\text{план}}$  – плановое значение  $n$ -ого целевого индикатора Стратегии.

Значение  $I_n$  не может превышать 100%. В случае, если фактическое значение целевого индикатора превышает плановое, то значение  $I_n$  принимается за 100%.

Второй этап – расчет эффективности и результативности реализации Стратегии в целом по следующей формуле:

$$I = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n I_n} * 100\%, \quad (2)$$

где:

$I$  – фактическое значение уровня достижения всех целевых индикаторов Стратегии (процентов), рассчитываемое как среднее геометрическое от фактических значений уровня достижения всех целевых индикаторов Стратегии ( $I_n$ ).

В зависимости от фактических значений уровня достижения всех целевых индикаторов ( $I$ ) делаются выводы относительно степени эффективности и результативности реализации Стратегии:

при  $0 \leq I \leq 40$  Стратегия считается выполненной на низком уровне;  
 при  $40 < I \leq 80$  Стратегия считается выполненной на среднем уровне;  
 при  $80 < I \leq 100$  Стратегия считается выполненной на высоком уровне.

Оценка эффективности и результативности реализации Стратегии, проведенная по предусмотренной Стратегией методике, показывает, что эффективность реализации Стратегии на первом этапе (2019-2020 годы) составила 71 %, что соответствует среднему уровню эффективности выполнения Стратегии, границами которого, как отмечено выше является уровень эффективности от 40 % до 80 %. Стратегия предусматривает 7 приоритетных направлений (приоритетов) развития (таблица 5).

Таблица 5 - Приоритетные направления и цели Стратегии

Стратегические цели первого уровня	Приоритетные направления	Стратегические цели второго уровня
1 Развитие социальной сферы и повышение качества жизни	1 Человеческий потенциал	1 Сохранение и преумножение человеческого потенциала и формирование условий для всестороннего развития горожанина XXI века, обеспечение потребностей в области образования, здравоохранения и спорта.
	2 Городское сообщество и идентичность	2 Формирование новой городской идентичности Тольятти посредством поиска и конструирования городских смыслов, отвечающих современным потребностям социокультурного развития тольяттинцев.
2 Развитие экономики и внедрение инноваций	3 Возможности для каждого	3 Создание условий для самореализации человека путем внедрения принципов современной промышленной политики, привлечения инвесторов, поддержки предпринимательской инициативы, обеспечения населения современными рабочими местами.
	4 Город больших проектов	4 Создание одного из крупнейших инновационно-производственных центров Поволжья и России путем развития научно-производственного комплекса, формирования новых отраслей, внедрения цифровых технологий и реализации модели умного города.

Продолжение таблицы 5

Стратегические цели первого уровня	Приоритетные направления	Стратегические цели второго уровня
3 Создание комфортной среды, развитие инфраструктуры	5 Экогород	5 Развитие Тольятти по модели устойчивого города, подразумевающей минимизацию потребления ресурсов и генерации отходов, сохранение природных экосистем и биоразнообразия, развития зеленой экономики.
	6 Город жизни	6 Формирование комфортной городской среды и проведение современной градостроительной политики.
	7 Тольятти мобильный	7 Формирование центрального ядра Самарско-Тольяттинской агломерации, включение Тольятти в федеральные транзитные коридоры и создание современной транспортной системы.

По каждому приоритету определен перечень целевых индикаторов реализации Стратегии. В свою очередь, для каждого из целевых индикаторов определен ожидаемый результат для 2020, 2025 и 2030 года, то есть для годов, которые являются завершающими, соответственно, на I, II и III этапе реализации Стратегии.

Оценка эффективности управления развитием городского округа Тольятти, проведенная на основе результатов реализации первого этапа Стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года (2019-2020 годы), с применением формул (1) и (2), показывает уровень эффективности 78 %, что, согласно приведенной выше градации степеней, эффективности реализации Стратегии, соответствует среднему уровню эффективности (таблица 6).

Таблица 6 - Оценка эффективности реализации первого этапа Стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года (2019-2020 годы)

Наименование показателя	Плановое значение	Фактическое значение	Степень достижения показателя
<b>Приоритет (1) «Экогород»</b>			
1 Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников – всего (тыс. тонн)	30,8	30,6	99
2 Объем сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты (млн куб.м.)	122	4,6	100
3 Число выявленных несанкционированных свалок в границах городского округа (в % к 01.01.2018 г.)	20	51,2	100
4 Доля территорий, занятых лесами, в общей площади территории городского округа (%)	29,4	27,4	93
5 Доля твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов (%)	16,2	9	56
6 Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов	27	100	100
7 Доля населения Тольятти, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения (%)	96	100	100
<b>Приоритет (2) «Человеческий потенциал»</b>			
8 Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет)	74	74	100
9 Реальная среднемесячная начисленная заработная плата работников организаций, не относящихся к субъектам малого предпринимательства (% к предыдущему году)	102,5	101,1	99

Продолжение таблицы 6

Наименование показателя	Плановое значение	Фактическое значение	Степень достижения показателя
10 Общая площадь жилых помещений, приходящая в среднем на одного жителя (кв.м.)	23,7	23,2	98
11 Обеспеченность дошкольными образовательными учреждениями (мест на 1 000 детей в возрасте 3-6 лет)	913	920	100
12 Обеспеченность дошкольными образовательными учреждениями для детей в возрасте до 3-х лет (%)	80	100	100
13 Охват дополнительным образованием детей в возрасте от 5 до 18 лет (%)	75,5	83	100
14 Доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом (%)	51	44,2	87
15 Доля численности приведенного контингента студентов в вузах и филиалах вузов Тольятти по отраслям наук математика и естественные науки, инженерное дело и технологии в численности приведенного контингента студентов Тольятти (%)	42	46	100
16 Численность врачей на 10 000 человек населения (чел.)	37,1	35,6	96
<b>Приоритет (3) «Городское сообщество и идентичность»</b>			
17 Число мест в коллективных средствах размещения (тыс.ед.)	7,3	5,95	82
18 Число туристических маршрутов по знаковым местам города (шт.)	3	3	100
19 Объем бюджетных средств, выделяемых на основе конкурсных механизмов некоммерческим организациям Тольятти в реальном выражении	130	88,2	68
20 Число социально ориентированных некоммерческих организаций, реализующих городские проекты (ед.)	10	16	100
<b>Приоритет (4) «Возможности для каждого»</b>			
21 Индекс производства по обрабатывающей промышленности (раздел С) (% к предыдущему году)	106,9	93	87

Продолжение таблицы 6

Наименование показателя	Плановое значение	Фактическое значение	Степень достижения показателя
22 Количество субъектов малого и среднего предпринимательства (тыс.ед.)	35	31,7	91
23 Количество торговых мест на розничных рынках, включая сельскохозяйственные (на 1 января, ед.)	1910	966	51
24 Объем инвестиций в основной капитал организаций за счет всех источников финансирования (в ценах соответствующих лет) - всего (млн руб.)	33746	44397	100
Приоритет (5) «Город больших проектов»			
25 Уровень производительности труда относительно 2017г. (%)	110	122,7	100
26 Удельный вес организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций (%)	9	6	67
27 Количество национальных проектов с участием городского округа (шт.)	10	10	100
Приоритет (6) «Город жизни»			
28 Ввод в эксплуатацию жилых домов за счет всех источников финансирования, (тыс. кв.м.)	144	80,3	56
29 Одинокое протяжение уличной канализационной сети, нуждающейся в замене (% от общей протяженности)	32	33	100
30 Количество благоустроенных парков культуры и отдыха (городских садов, ед.)	7	3	43
31 Средняя этажность вводимых в эксплуатацию многоквартирных жилых домов (этажей)	не более 10	9,8	100
32 Индекс качества городской среды (%)	192	208	100
Приоритет (7) «Тольятти мобильный»			
33 Пассажирооборот транспорта общего пользования (млн. пассажиро-километров)	1132	981,2	87

Продолжение таблицы 6

Наименование показателя	Плановое значение	Фактическое значение	Степень достижения показателя
34 Протяженность велодорожек, отвечающих современным требованиям безопасности (км)	25	6,95	28
35 Количество фото - и видеокамер фиксации нарушений правил дорожного движения (шт.)	100	88	88
36 Протяженность выделенных полос для общественного транспорта (км)	20	2,04	10
37 Число погибших в дорожно-транспортных происшествиях (чел.)	не более 10	32	31
Уровень эффективности реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти за 2019-2020 годы, %			78

В то же время, анализ вышеприведенных целевых индикаторов с точки зрения их отношения к оценке ключевых аспектов качества жизни в городе, показывает, что из 37-ми целевых индикаторов, используемых для оценки эффективности реализации Стратегии, 21 имеет прямое отношение к нематериальному аспекту качества жизни. При этом в качестве индикатора, результирующего все иные показатели, имеющие отношение к качеству городской среды, как одного из ключевых факторов нематериальной составляющей качества городской жизни, является показатель 33 «Индекс качества городской среды», рассчитываемый в соответствии с методикой, утвержденной Правительством РФ [37], по 36-ти различным критериям.

Городской округ Тольятти с 208 баллами по индексу находится в середине рейтинга крупных городов (с численностью населения – от 250 тыс. до 1 млн. чел.), с характеристикой «Условно комфортный климат». [19]

Улучшение позиции городского округа Тольятти в рейтинге городов по индексу качества жизни требует планомерной целенаправленной работы всех активных представителей городского сообщества, по следующим трем направлениям:

1. Определение приоритетных направлений совершенствования городской среды.

2. Планирование необходимых объемов финансовых ресурсов на реализацию мероприятий в сфере развития городской среды, включая средства бюджета городского округа Тольятти, средства вышестоящих бюджетов, а также средства социально ответственных хозяйствующих субъектов частного сектора экономики.

3. Усиление роли различных предусмотренных в законодательстве форм и институтов общественного контроля расходования средств и достижения запланированных результатов реализации проектов благоустройства, создания общественных пространств и других, обеспечивающих повышение уровня привлекательности городской среды.

Ознакомление с Планом мероприятий на 2019-2024 годы по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года, а также с ежегодными отчетами администрации городского округа Тольятти показывает, что наиболее заметными примерами социальной ответственности по отношению к городу и городской среде демонстрируют АО «КуйбышевАзот» и ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет», на долю которых приходится более 50 % всех мероприятий, связанных с вопросами развития городской среды, из числа мероприятий, выполняемых организациями, не относящимися к муниципальному сектору экономики.

Принимая во внимание, что развитие городской среды является одним из предметов управления развитием городского округа Тольятти в целом, которое осуществляется в рамках реализации его Стратегии, считаем необходимым усовершенствовать методику оценки эффективности реализации Стратегии в части проведения отдельной оценки по индикаторам, отражающим эффективность развития (согласно нумерации целевых индикаторов в таблице 6): 1) системы управления развитием городского округа в целом (18-20,21,27,28,30,36); 2) материальных условий (уровня) жизни (10-13,16,17,22, 23-26, 29); 3) нематериальных аспектов качества жизни (1-8,9,14,15,31,34,35,37).



На основе всего изложенного во второй главе нашего исследования могут быть сделаны следующие выводы.

Во-первых, с учетом выявленного в результате проведенного анализа ситуации развития городского округа Тольятти недостаточного влияния проектов, как реализуемых, так и уже реализованных в сфере материального производства, инновационной деятельности и создания инфраструктуры промышленности и предпринимательства, на изменение тенденции миграционного оттока из города экономически активного населения, в качестве первоочередной задачи органов местного самоуправления и городского сообщества в области управления социально-экономическим развитием представляется необходимым создание комплекса условий для опережающей реализации проектов развития городской среды и других аспектов нематериальной составляющей качества жизни в городе.

Во-вторых, в результате внедрения результатов проведенных научно-исследовательских работ, проведенных по заказу администрации городского округа Тольятти, созданы содержательная (стратегия) и организационная (система управления) основы управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти. Однако отсутствие стратегического центра, как специализированной структуры, организующей процесс функционирования механизма управления городским развитием, не позволяет реализовать в полной мере имеющиеся человеческие, финансовые, градостроительные и иные ресурсы развития. Иллюстрацией данного тезиса является ситуация с планом мероприятий по реализации Стратегии, который в настоящее время представляет собой инструмент учета, систематизации и отчетности по большому массиву различных мероприятий и проектов развития. Тогда как в соответствии с действующим Положением о системе управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти данный план мероприятий должен являться управленческим инструментом реализации Стратегии в среднесрочном (до 6 лет включительно) периоде. Последнее, на наш взгляд, предполагает необходимость постоянного

мониторинга и контроля его реализации и (по результатам контроля) – корректировки. Однако такая деятельность невозможна внутри существующей системы местных администраций в силу доминирования линейно-функционального принципа в их деятельности. Следовательно, можно предположить, что проектная деятельность может быть обособлена путем учреждения специализированной структуры, не находящейся в прямом подчинении местной администрации.

В-третьих, мы полагаем, что оценка эффективности управления социально-экономическим развитием должна быть усовершенствована с учетом необходимости ее дифференциации по трем основным аспектам развития: функционирования системы управления; развития материальных аспектов жизнедеятельности (уровня жизни) населения; развития нематериальных аспектов качества жизни.

## **Глава 3 Совершенствование механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования**

### **3.1 Проблемы применения методов управления развитием муниципального образования**

В общем виде, динамика социально-экономического развития конкретного муниципального образования и возможность решения стоящих перед муниципальным сообществом стратегических задач определяются, с одной стороны, объемом наличествующих в его распоряжении ресурсов и степенью готовности системы управления развитием территории к их эффективному использованию, а с другой – способностью органов местного самоуправления и других участников развития к изысканию и мобилизации тех ресурсов, которые на момент старта процесса планирования у муниципального образования отсутствуют.

Наличие у субъекта управления достаточно полной информации о соотношении вышеуказанных характеристик условий развития позволяет сформировать прогнозные сценарии развития данного муниципального образования.

Как отмечается в обосновывающей части стратегии развития Тольятти, городской округ обладает множеством уникальных конкурентных преимуществ, включая высокую концентрацию квалифицированных кадров, наличие крупных производств, выгодное экономико-географическое положение, крупный рынок формирующейся агломерации и пр. Но реализация этих преимуществ и возможностей развития невозможна без решения взаимосвязанных ключевых проблем городского округа: продолжающийся отток наиболее активной и творческой части населения – молодых специалистов, слабая диверсификация экономики и отсутствие современных рабочих мест в высокотехнологичном секторе, неудобства

городской среды, ухудшение экологической ситуации и пр. Большинство схожих проблем пережили крупные промышленные города США и Европы, в том числе Детройт (США), Питтсбург (США), Бремен (Германия), Шеффилд (Великобритания) и др. [63]

В соответствии с перспективами и проблемами городского округа Тольятти, в его действующей стратегии развития на период до 2030 года выделены три основных сценария развития.

*Консервативный (инерционный) сценарий* предполагает отсутствие реализации значимых мер, направленных на ликвидацию ключевых ограничений развития. Проводимая политика, как на муниципальном, так и на региональном уровне будет характеризоваться инерционностью, что не позволит в полной мере реализовать возможности федеральных инициатив. ТОСЭР «Тольятти», а также ОЭЗ ППТ «Тольятти» и другие проекты не будут реализованы в полной мере, хотя отдельные локальные успехи все же будут достигнуты. Монозависимость экономики останется главной чертой экономической сферы города. При этом автоматизация производств повлечет за собой дальнейшее сокращение сотрудников предприятий, что приведет к усугублению ситуации на рынке труда, снижению реальных доходов населения, а соответственно сохранению миграционного оттока. Наиболее перспективные меры экологической, градостроительной политики не будут реализованы в необходимой мере.

*Целевой (базовый) сценарий* предполагает, что реализуемые на сегодняшний день проекты развития инновационной инфраструктуры, ТОСЭР «Тольятти», ОЭЗ ППТ «Тольятти», промышленных парков в сочетании с улучшением общей макроэкономической конъюнктуры в Российской Федерации позволят отчасти диверсифицировать экономику городского округа. Будет привлекаться финансирование на развитие новых отраслей высокотехнологичного сектора за счет федеральных институтов развития.

Предполагается осознанная смена вектора экономической политики с позиции «экономический рост любой ценой» на развитие факторов, влияющих

на сохранение и преумножение человеческого капитала в Тольятти. Будут реализованы отдельные экологические проекты, инициативы по созданию современных городских пространств, увеличена поддержка предпринимательства. Предусматривается решение всех наиболее острых социальных проблем, «развязка» узких мест в инженерной инфраструктуре с частичным привлечением федеральных и региональных средств. Будут сформированы конкурентоспособные в России промышленные кластеры.

*Модернизационный (федеральный) сценарий* будет реализован с учетом проводимой социально-экономической политики на федеральном уровне, в том числе в соответствии с реализацией мер федеральных стратегий развития, указов Президента Российской Федерации, Стратегией развития Приволжского федерального округа. Предполагается изменение экономической политики в области бюджетного федерализма, увеличение полномочий региональных и муниципальных властей. Активная поддержка больших (флагманских) проектов по развитию городского округа Тольятти, включение их в отдельные государственные и ведомственные программы, а также полноценная политика в области повышения качества городских пространств, реализации экологических проектов позволит переломить негативные тренды в области оттока человеческого капитала. Соответственно будут сформированы благоприятные условия для развития новой экономики: высокотехнологичных отраслей и творческих индустрий. Городской округ Тольятти будет ориентироваться на передовые зарубежные и отечественные практики повышения конкурентоспособности. К 2030 году проводимая политика в сочетании с положительными макроэкономическими условиями позволит стать Тольятти экологически чистым городом с современными высокотехнологичными производствами, в котором удобно работать и отдыхать.

В рамках модернизационного (федерального) сценария предполагается, что в перспективе к 2050 году, то есть за пределами горизонта планирования настоящей Стратегии, городской округ Тольятти сформирует ноосферную

среду. Город будет характеризоваться минимальным потреблением природных ресурсов и незначительными выбросами, сбалансированным демографическим развитием, высокой автоматизацией производств и преобладанием в цифровой экономике предприятий пятого и шестого технологического уклада.

Таким образом, воплощение наиболее благоприятного для городского округа модернизационного сценария связывается разработчиками стратегии с масштабными мерами поддержки и преобразованиями, которые могут быть осуществлены на вышестоящих уровнях публичного управления.

Актуальные в настоящее время стратегические цели и задачи развития России определены в 2018 году на уровне указа Президента Российской Федерации (далее также – Указ). [44] Согласно Указу, в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека, Правительству Российской Федерации поручено обеспечить достижение следующих национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года:

- обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации,
- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году - до 80 лет),
- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции,
- снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации,
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно,
- ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа,

- обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере,
- вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов,
- создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

Ряд других пунктов данного Указа устанавливают целевые показатели и их базовые значения по отдельным направлениям развития. Во исполнение Указа, профильными федеральными министерствами были разработаны 13 национальных проектов: «Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура», «Безопасные качественные дороги», «Жильё и городская среда», «Экология», «Наука и университеты», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда», «Международная кооперация и экспорт», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Туризм и индустрия гостеприимства».

На уровне субъектов Российской Федерации, в том числе Самарской области, предусмотрена реализация региональных составляющих соответствующих национальных проектов.

Стратегией социально-экономического развития городского округа предусмотрена реализация приоритетных направлений развития городского округа при помощи участия в реализации региональных составляющих федеральных проектов, которые, в свою очередь, представляют собой элементы национальных проектов (Приложение А). Также в приложении № 4 к Стратегии приведены значения целевых показателей по реализации

региональных составляющих национальных проектов по городскому округу Тольятти, по состоянию на 2020-й и на 2024-й годы.

При этом, в соответствии с предусмотренным законодательством программным принципом формирования бюджетов всех уровней, решение задачи финансового обеспечения муниципальных составляющих федеральных проектов предполагает включение мероприятий федеральных проектов в муниципальные программы городского округа Тольятти. В связи с этим следует отметить, что рассмотренные в аналитической части нашей работы проблемы реализации проектной составляющей в деятельности администрации городского округа и ее отдельных структурных подразделений, на наш взгляд, представляют собой существенное препятствие для полноценной реализации программно-целевого метода управления, сущностью которого является соединение целей и задач с ресурсами развития при помощи программ. Причина этого видится в том, что неотъемлемой частью проектного управления выступает именно решение вопросов привлечения необходимых ресурсов, а также контроль их фактического освоения и эффективности вложения.

В этой связи мы полагаем, что проведение оценки эффективности деятельности городской администрации по привлечению и освоению в рамках решения в среднесрочной (и, тем более, в долгосрочной) перспективе, стратегических задач городского округа Тольятти средств бюджетов всех уровней и вложений из внебюджетных источников в настоящее время не представляется возможным в связи с отсутствием в стратегии, плане мероприятий по реализации стратегии и других документах стратегического планирования городского округа информации о фактических потребностях экономики и социальной сферы городского округа в инвестициях.

Последнее обстоятельство, в свою очередь, обусловлено отсутствием в практике управления финансами городского округа Тольятти, деятельности по формированию бюджетного прогноза на долгосрочный период и сводного финансового баланса территории.



На уровне Самарской области бюджетный прогноз на долгосрочный период (12 лет) разработан и утвержден постановлением правительства региона в конце 2022 года. [35] В приложении № 1 к документу бюджетного прогноза приводятся «Основные характеристики бюджета Самарской области на период до 2034 года. Приложение № 2 к данному документу содержит показатели финансового обеспечения государственных и ведомственных программ Самарской области на период их действия (до 2032 года включительно). Таким образом, информация долгосрочного бюджетного прогноза позволяет оценить совокупную потребность в финансировании программ развития. В то же время, бюджет территории на очередной финансовый год и плановый период содержит информацию о плановых объемах финансирования государственных (муниципальных) программ, сформированных на основе ожидаемых поступлений доходов в соответствующем кратко- и среднесрочном периодах.

Соответственно, анализ соотношения фактически произведенных расходов по статьям программных расходов бюджета, отражающим финансирование проектов и мероприятий социально-экономического развития, с плановыми объемами расходов, зафиксированными в бюджетном прогнозе на долгосрочный период, позволяет провести оценку результативности деятельности органов власти (местного самоуправления) по привлечению бюджетных ресурсов развития по итогам каждого финансового года.

В городском округе Тольятти муниципальный нормативный правовой акт, регулирующий порядок разработки и утверждения бюджетного прогноза на долгосрочный период, был принят еще в 2015 году. [40]

Однако бюджетный прогноз городского округа Тольятти на долгосрочный период до настоящего времени отсутствует. В соответствии со статьей 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период разрабатывается каждые три года на шесть и более лет на основе прогноза

социально-экономического развития муниципального образования на соответствующий период. В свою очередь, прогноз социально-экономического развития городского округа Тольятти на долгосрочный период также в открытых источниках отсутствует. Представляется, что принятие бюджетного прогноза на долгосрочный период на уровне регионе, будет способствовать активизации работы администрации городского округа Тольятти в соответствующем направлении.

Сводный финансовый баланс территории определяется в [59] как «баланс всех доходов и расходов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований». Там же указано, что «в сводном финансовом балансе в последовательной и взаимосвязанной формах отражаются образование, распределение и использование финансовых ресурсов данной территории».

До 2007 года в Бюджетном кодексе Российской Федерации была предусмотрена статья 175 «Баланс финансовых ресурсов», в которой баланс финансовых ресурсов был определен баланс всех доходов и расходов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. При этом закон указывал, что баланс финансовых ресурсов составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и является основой для составления проекта бюджета.

Таким образом, именно баланс финансовых ресурсов позволяет оценить уровень достаточности располагаемых доходов с точки зрения объема требуемых расходов территории, в том числе на цели социально-экономического развития в очередном кратко- и среднесрочном периоде. Причем, в отличие от бюджета территории, сводный финансовый баланс дает представление о вышеуказанном соотношении в разрезе всех видов источников доходов и направлений расходов, включая бюджеты всех уровней, и частный сектор экономики.

Следовательно, необходимость, как повышения эффективности управления финансами и программно-целевого управления в рамках управления развитием территорий, так и обеспечения возможности проведения оценки такой эффективности, свидетельствуют об актуальности возвращения в финансовое законодательство РФ требования о формировании сводного финансового баланса на всех уровнях публичного управления.

В качестве примера, обосновывающего вышеуказанный тезис, можно привести следующее. Долгосрочный прогноз расходов, сформированный в инициативном порядке мэрией городского округа Тольятти в ходе разработки Программы комплексного социально-экономического развития городского округа Тольятти на 2010-2020 годы (то есть до появления законодательства, регламентирующего порядок формирования бюджетного прогноза на долгосрочный период), позволил оценить потребность городского округа в инвестициях в размере порядка 330 млрд.руб. на 10-летнюю перспективу [43]. В дальнейшем срок действия указанной Программы решением Думы городского округа Тольятти (по предложению администрации) был сокращен до 5-летнего, а плановый объем расходов установлен в размере 101 208,5 млн. руб.

Согласно итоговому отчету мэрии городского округа Тольятти о реализации Программы [30], за весь период реализации мероприятий Программы с учетом инвестиционных проектов запланированы финансовые расходы в сумме (уточненный план), фактически освоено 32 845,7 млн руб., что составило 32,5 % от плана Программы. Таким образом, наличие информации о соотношении фактического и планового объемов финансирования Программы позволило Думе городского округа Тольятти дать оценку уровня эффективности управления реализацией Программы, которая была отражена в решении об утверждении указанного отчета.

Поскольку в дальнейшем долгосрочное финансовое планирование и прогнозирование в городском округе не осуществлялось, плановые

(прогнозные) объемы расходов на решение задач развития в настоящее время отсутствуют.

В Стратегии предусмотрено, что модернизационный и целевой сценарии предполагают наличие существенной поддержки из федерального бюджета (до 50-55 % бюджетных инвестиций в основной капитал). В рамках данных сценариев бюджетные инвестиции в основной капитал за счет регионального бюджета предполагаются на уровне 30-35% от общих бюджетных инвестиций.

Инерционный сценарий предполагает преимущественное финансирование бюджетных инвестиций в основной капитал за счет средств регионального бюджета (около 50 % всех бюджетных инвестиций). При этом на долю федерального бюджета в данном сценарии будет приходиться порядка 25-30 % бюджетных инвестиций в основной капитал, на долю муниципального бюджета – 20-25 % инвестиций (таблица 7).

Таблица 7 - Объем финансирования Стратегии в различных сценариях

Млн руб.	Сценарий	1 этап (2019- 2020)	2 этап (2021-2024)	3 этап (2025-2030)	Всего
Объем инвестиций в основной капитал организаций за счет всех источников финансирования (без МСП)	инерционный	57 049,8	150 172,2	357 313,5	564 535,5
	целевой	61 071,7	173 697,0	431 524,2	666 293,0
	модернизационный	63 345,1	193 038,2	505 729,3	762 112,6
Инвестиции в основной капитал за счет бюджетных средств - всего	инерционный	2 067,7	5 661,2	16 382,8	24 111,7
	целевой	3 083,3	11 112,5	37 693,1	51 888,9
	модернизационный	3 724,2	17 464,6	65 123,7	86 312,5
в том числе:					

Продолжение таблицы 7

Млн руб.	Сценарий	1 этап (2019- 2020)	2 этап (2021-2024)	3 этап (2025-2030)	Всего
за счет средств федерального бюджета	инерционный	588,0	1 616,7	4 678,5	6 883,1
	целевой	1 394,5	6 181,0	20 965,6	28 541,1
	модернизационный	1 734,4	9 293,3	34 653,8	45 681,5
за счет средств регионального бюджета	инерционный	1 008,0	2 772,0	8 021,9	11 802,0
	целевой	1 187,6	3 468,0	11 763,4	16 419,0
	модернизационный	1 381,2	5 897,8	21 992,3	29 271,3
за счет средств муниципального бюджета	инерционный	471,7	1 272,5	3 682,4	5 426,6
	целевой	501,2	1 463,5	4 964,1	6 928,8
	модернизационный	608,6	2 273,5	8 477,6	11 359,7

Однако провести оценку достаточности вышеуказанных ресурсов с точки зрения требуемых расходов, а также степени реальности их привлечения в реализацию проектов развития на указанных средне- и долгосрочном отрезках времени, в связи с отсутствием баланса финансовых ресурсов и долгосрочного бюджетного прогноза городского округа Тольятти, в настоящий момент не представляется возможным. Последнее обстоятельство влечет за собой отсутствие критерия оценки соответствия вектора и динамики развития городского округа одному из вышеуказанных сценариев (инерционному, целевому либо модернизационному), поскольку, как уже было отмечено выше, степень достаточности финансовых и иных ресурсов развития может быть оценена только при наличии сделанного ранее прогноза объемов и структуры потребности в указанных ресурсах.

Относительно применения в управлении развитием городского округа Тольятти еще одного значимого метода управления – краудсорсинга, следует отметить, что формы, опосредующие возможность применения этого метода, предусмотрены, одновременно, законодательством о местном самоуправлении, законодательством о стратегическом планировании и законодательством об основах общественного контроля в Российской Федерации [34] (таблица 8).

Таблица 8 - Формы общественного участия в управлении развитием муниципальных образований, предусмотренные законодательством

Отрасль законодательства Российской Федерации	Форма общественного участия (краудсорсинга)
Законодательство о местном самоуправлении в Российской Федерации	<ul style="list-style-type: none"> <li>- правотворческая инициатива граждан;</li> <li>- публичные слушания;</li> <li>- сход граждан, в муниципальных образованиях, где функционирует представительный орган;</li> <li>- собрание граждан;</li> <li>- конференция граждан (собрание делегатов);</li> <li>- опрос граждан;</li> <li>- обращение граждан в органы местного самоуправления;</li> </ul> <p>другие формы, не противоречащие Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта РФ.</p>
Законодательство о стратегическом планировании в Российской Федерации	<ul style="list-style-type: none"> <li>- общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования;</li> <li>- публичные слушания по проекту стратегии социально-экономического развития муниципального образования</li> </ul>
Законодательство об основах общественного контроля в Российской Федерации	<ul style="list-style-type: none"> <li>- общественный мониторинг;</li> <li>- общественная проверка;</li> <li>- общественная экспертиза;</li> <li>- формы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления (общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия);</li> <li>- в иных формах, не противоречащие Федеральному закону «Об основах общественного контроля в РФ».</li> </ul>

Однако применение вышеуказанных форм участия общественности, по нашей оценке, не оказывает существенного влияния на регулирование процессов социально-экономического развития муниципальных образований в силу того обстоятельства, что решения, принятые гражданами, в том числе представителями организаций, институтов гражданского общества, принятые в ходе реализации общественного участия, носят рекомендательный характер для органов власти всех уровней и их должностных лиц. При этом у указанных органов и должностных лиц в действующей системе принятия решений

отсутствуют достаточные политические и правовые стимулы для конструктивного анализа и учета позиции общественности и экспертов по вопросам развития.

### **3.2 Предложения по совершенствованию механизма управления развитием муниципального образования и оценка их эффективности**

Причиной отмеченного в предыдущем параграфе нашего исследования отсутствия инструментов (долгосрочного бюджетного прогноза и сводного финансового баланса), опосредующих применение в деятельности органов местного самоуправления городского округа Тольятти проектного метода управления, а также отсутствие системного подхода и значимых результатов (в ракурсе управления развитием муниципального образования) применения метода краудсорсинга в различных предусмотренных в законодательстве формах, видится нам в отсутствии сформированного на соответствующем уровне управления запроса на применение соответствующих методов управления.

Документ стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года предусматривает, что организационное управление реализацией Стратегии осуществляется на принципах проектного управления, которые предполагают создание межотраслевых команд, соответствующих приоритетным направлениям Стратегии.

Высшим рабочим органом управления реализацией Стратегии является Стратегический совет, формируемый Главой городского округа Тольятти. В состав Стратегического совета могут входить представители:

- администрации городского округа Тольятти;
- Думы городского округа Тольятти;

- различных общественных советов (по согласованию);
- Правительства Самарской области (по согласованию);
- институтов гражданского общества;
- коммерческих и некоммерческих организаций;
- вузов и научно-исследовательских учреждений Самарской области и Российской Федерации.

Председателем Стратегического совета является Глава городского округа Тольятти, первым заместителем Председателя Стратегического совета является Заместитель главы городского округа Тольятти по финансам, экономике и развитию.

Стратегический совет осуществляет функцию стратегического управления и контроля над реализацией Стратегии. В Стратегическом совете выделяются кураторы всех приоритетных направлений Стратегии, а также должны быть выделены проектные (рабочие) межотраслевые группы в соответствии с приоритетными направлениями и задачами Стратегии.

Кураторами приоритетных направлений Стратегий являются Заместители Главы городского округа Тольятти. Распределение кураторов по приоритетным направлениям Стратегии осуществляет Глава городского округа Тольятти.

Основной рабочий орган, координирующий реализацию Стратегии и осуществляющий функцию оперативного управления, - Департамент экономического развития, полномочия которого расширяются с учетом исполнения функций оперативного управления стратегическим развитием городского округа.

Стратегический совет также осуществляет функции мониторинга достижения миссии, целей и задач Стратегии, реализации Плана мероприятий Стратегии, публикует в сети Интернет в открытом доступе ежегодные краткие отчеты о реализации Стратегии с указанием причин неисполнения тех или



иных мероприятий и задач, недостижения целевых показателей (если применимо), а также предложений по актуализации Стратегии.

На рисунке 9 представлена схема участия представителей власти, бизнеса и общества в реализации Стратегии.

За истекший период реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года (2020-2022 гг.), вышеуказанная структура управления практического воплощения не получила. Причиной этого, по нашей оценке, является преобладающий в местной администрации формальный подход к стратегическому планированию и управлению развитием, в соответствии с которым исполнению подлежат преимущественно мероприятия, которые являются обязательными с точки зрения действующего законодательства. При этом требований об обязательном создании какой-либо организационной структуры в сфере стратегического управления муниципальным образованием в законодательстве о стратегическом планировании в Российской Федерации в данный момент не предусмотрено.

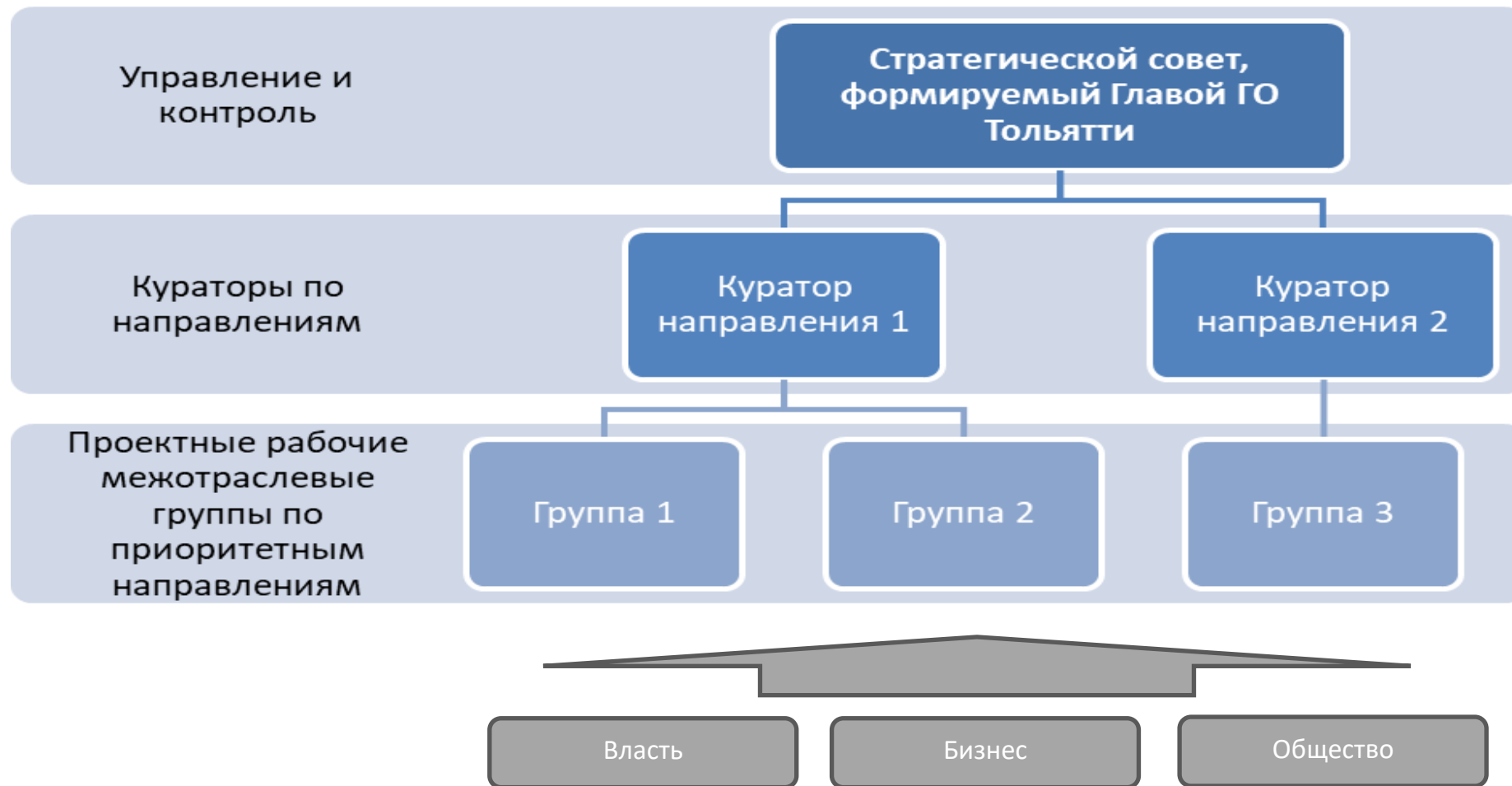


Рисунок 9 - Схема участия представителей власти, бизнеса и общества в реализации Стратегии

Одновременно, как было отмечено во второй главе нашего исследования, функционирование системы управления развитием муниципального образования, предполагающей механизм выработки и принятия стратегических решений, обособленный от механизма управления текущим функционированием муниципального хозяйства, в рамках существующей системы органов местного самоуправления представляется малоэффективным в силу преобладания в этой системе линейно-функционального подхода к управлению. В связи с этим, внедрение показанной на рисунке 9 или аналогичной ей системы управления будет, на наш взгляд, успешным только при вынесении наиболее значимых функций управления развитием города «вовне» (за пределы исключительного функционала местной администрации), путем их закрепления за определенной институционально значимой городской организацией в порядке аутсорсинга. Такая организация может рассматриваться в качестве Городского стратегического центра (ГСЦ). На наш взгляд, оптимальным выбором такой организации, с точки зрения соотношения имиджа, статуса и располагаемых человеческих, информационных, материальных и иных ресурсов, будет городской университет либо иной ВУЗ. В муниципальных образованиях, где ВУЗы отсутствуют, функции ГСЦ могут быть переданы специально созданной для этих целей некоммерческой организации - агентству развития.

Кроме того, недостатками предложенного в рамках городской стратегии механизма управления развитием, на наш взгляд, являются:

1) отсутствие механизма обратной связи с участниками управления развитием, в том числе с населением городского округа как «коллективным потребителем» продукта системы управления развитием, по поводу содержания стратегии и достигнутых результатов ее реализации;

2) отсутствие элементов структуры управления, обеспечивающих экспертное сопровождение процессов управления развитием.

В качестве способа обеспечения обратной связи между органами местного самоуправления, как субъектом управления и иными участниками

управления (городской общественностью и бизнесом) мы предлагаем проведение ежегодных стратегических сессий.

Также представляется необходимым учреждение в системе управления муниципальным развитием специального института, в функции которого входило бы осуществление научной, экологической, общественной и иных видов экспертизы проектов развития, подготовленных в проектных (рабочих) группах, до вынесения таких проектов на рассмотрение Стратегическим советом. Такой институт может быть обозначен как Городской экспертный комитет и включать в себя представителей различных отраслей науки, общественных активистов и практиков, мнение которых является авторитетным в соответствующей сфере деятельности.

Таким образом, предлагаемая организационно-функциональная модель управления социально-экономическим развитием муниципального образования выглядит следующим образом (рисунок 10).

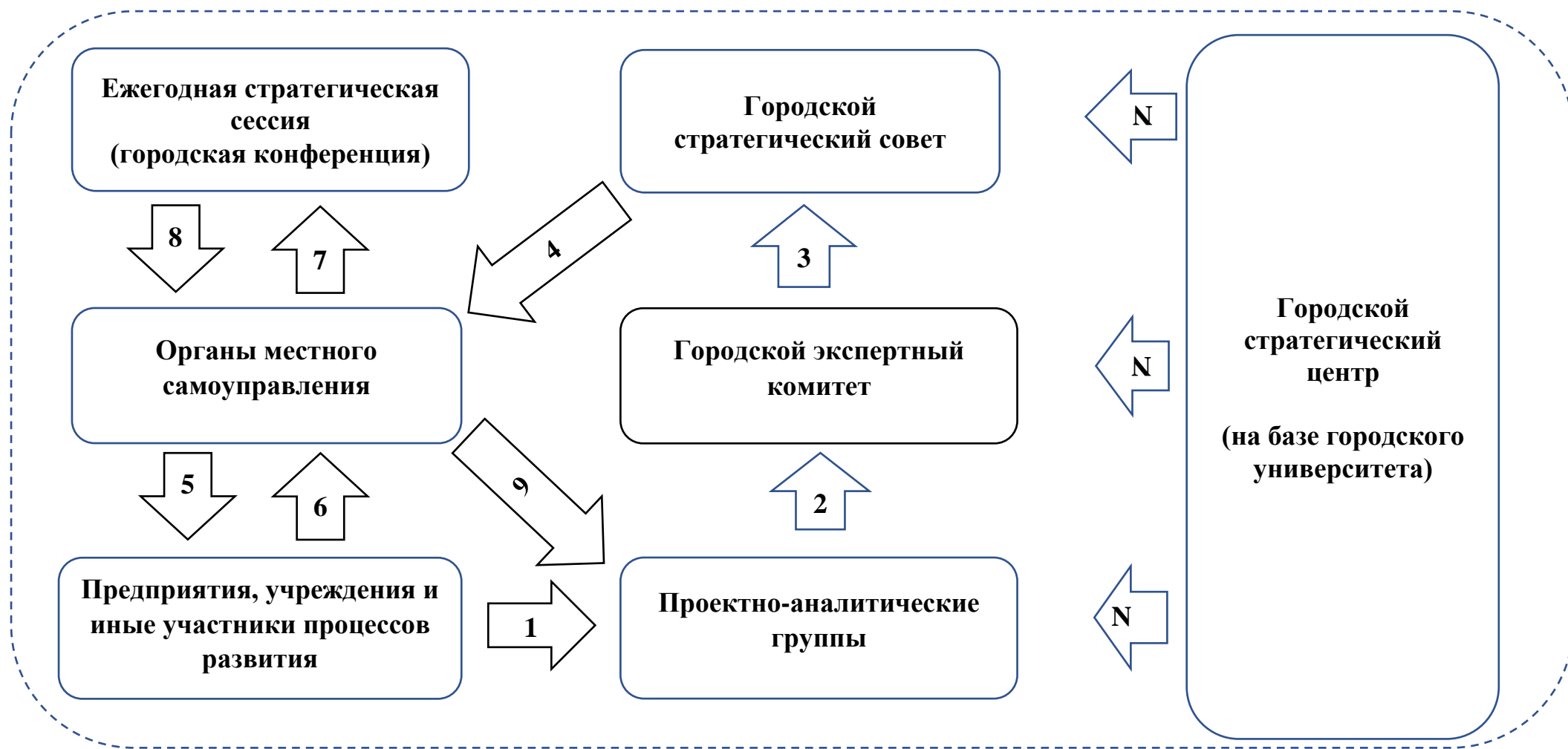


Рисунок 10 - Организационно-функциональная модель управления социально-экономическим развитием муниципального образования

В рамках представленной на рисунке управленческой модели предусматривается годовой цикл управления развитием муниципального образования, включающий в себя следующий алгоритм процессов управления:

1. Предприятия, общественные организации, в лице своих представителей осуществляют разработку, обсуждение и согласование проектов развития в проектно-аналитических группах, с учетом информации о целях, задачах, инструментах, ресурсах развития, и др., представленных в действующих документах стратегического планирования и иных документах планирования городского округа.

2. Разработанные инвестиционные и иные проекты развития направляются на рассмотрение в Городской экспертный комитет (ГЭК).

3. Проекты, прошедшие экспертизу в ГЭК, выносятся на рассмотрение Городского стратегического совета (ГСС).

4. Проекты, утвержденные на ГСС, направляются для организации их реализации в органы местного самоуправления.

5. Органы местного самоуправления (в городском округе Тольятти – Дума и администрация) включают рекомендованные ГСС проекты развития в стратегию, план мероприятий по реализации стратегии, муниципальные программы и иные документы планирования городского округа в соответствии с установленной правовой процедурой.

6. Предприятия и учреждения (как муниципальные, так и иных форм собственности), являющиеся ответственными исполнителями проектов развития, осуществляют их выполнение и, по итогам года, направляют отчетность по установленной форме в городскую администрацию в целях организации мониторинга и контроля выполнения документов стратегического планирования.

7. Городская администрация формирует ежегодный отчет о ходе выполнения стратегии социально-экономического развития города и

представляет его на рассмотрение городского сообщества в формате ежегодной стратегической сессии (городской конференции).

8. Рекомендации, принятые участниками городской стратегической сессии, направляются в городскую администрацию и являются основой для анализа результатов выполнения проектов и мероприятий, направленных на решение стратегических задач развития, и последующей (в необходимых случаях) корректировки документов планирования муниципального образования.

9. Корректировка документов планирования развития городского округа осуществляется путем повторения процессов 1-3, после чего организуется принятие, организация выполнения и выполнение соответствующих документов планирования (процессы 4-6).

Функция, обозначенная на рисунке 10 буквой N, предполагает организационное, кадровое, научное, консультационное сопровождение процессов управления развитием со стороны Городского стратегического центра, включая организацию заседаний проектно-аналитических групп, ГЭК, ГСС, ежегодной стратегической сессии.

При этом в качестве организационных стимулов для принятия вышеуказанных решений в муниципальных образованиях может рассматриваться введение в число критериев оценки деятельности глав местных администраций, таких, как: наличие специализированной структуры управления развитием; количество граждан, принимающих участие в подготовке и принятии стратегических решений в муниципальном образовании, и др.

Экономическая эффективность внедрения предлагаемой организационно-функциональной модели управления социально-экономическим развитием городского округа может быть оценена по различным параметрам. Являясь организационным проектом местного уровня, внедрение инновационной модели управления социально-экономическим развитием муниципального образования, не требует крупных

финансовых вложений. В связи с этим оценка его финансовой (коммерческой) или бюджетной эффективности представляется излишней. Кроме того, проведение вышеуказанных видов оценки эффективности внедрения предлагаемой модели управления социально-экономическим развитием требует сведений о ежегодных расходах из местного бюджета и (или) из иных источников на функционирование соответствующей системы управления. Однако такие данные могут быть получены только на этапе разработки технико-экономического обоснования соответствующего организационного проекта. При этом необходимо отметить, что в качестве альтернативного источника софинансирования системы управления развитием муниципального образования предлагается рассматривать средства грантов из бюджетов вышестоящих уровней (федеральный и областной), которые могут быть получены муниципальным образованием в результате победы предлагаемой модели управления в конкурсе лучших муниципальных практик управления, проводимых по инициативе общероссийских организаций межмуниципального сотрудничества.

Методическими рекомендациями по оценке эффективности инвестиционных проектов [28] предусмотрена оценка общественной (социально-экономической) эффективности проекта, при которой «подлежат учету социально - экономические последствия осуществления проекта для общества в целом, в том числе как непосредственные результаты и затраты проекта, так и «внешние»: затраты и результаты в смежных секторах экономики, экологические, социальные и иные внеэкономические эффекты».

Общественная эффективность, рассчитываемая применительно к территории отдельного региона, согласно вышеуказанной методике, именуется региональной эффективностью. Оценка региональной эффективности, как текущей, так и предлагаемой к внедрению модели управления развитием муниципального образования, как уже было отмечено выше, представляется возможной при условии введения в деятельность по финансовому прогнозированию и планированию развития муниципальных



образований практики формирования бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период и ежегодного сводного финансового баланса территории муниципального образования. Вместе с тем, с учетом приведенных в параграфе 3.1 настоящей главы:

1) обоснования возможности достижения показателей развития муниципального образования, предусмотренных модернизационным сценарием развития городского округа, как наиболее благоприятным из числа предусмотренных действующей городской стратегией, только с учетом внедрения механизма управления развитием, задействующей необходимые механизмы привлечения ресурсов;

2) информации о прогнозируемой динамике привлечения инвестиций за счет всех источников разрезе сценариев развития городского округа в средне- и долгосрочной перспективе (см. таблицу 7), согласно которой суммарные инвестиции в период III этапа реализации стратегии (2025-2030 годы), прогнозируются в объеме 505 729,3 млн. руб. (что составляет в среднем 84 288,3 млн. руб. в год),

а также принимая во внимание, что фактический объем инвестиций за счет всех источников по итогам 2021 года в экономику городского округа Тольятти составил 54 688,4 млн. руб., может быть сделан вывод о том, что реализация модернизационного сценария развития городского округа позволит увеличить ежегодный объем инвестиций в среднесрочной перспективе в среднем на 54,1 % в год. При этом необходимо учитывать, что указанный уровень результативности управления развитием городского округа, как в части инвестиционной деятельности, так и в других составляющих экономического развития городского округа, может быть достигнут только при условии проявления иных факторов развития, предусмотренных документом стратегии в рамках описания модернизационного сценария развития городского округа.

Социальные эффекты, как составляющие региональной эффективности внедрения инновационной модели управления социально-экономическим

развитием муниципального образования, как нам представляется, могут быть в определенных своих аспектах получены в опережающем порядке, что, в свою очередь, явится основой достижения высоких показателей в рамках прочих видов эффективности. В качестве проявления социальной эффективности в краткосрочном периоде (1-2 года) ожидается, что внедрение открытой для всех заинтересованных представителей городского сообщества и демонстрирующей видимые результаты функционирования системы управления социально-экономическим развитием, выведет на качественно новый уровень взаимодействие всех основных экономических субъектов – местной власти, бизнеса и некоммерческого сектора. В среднесрочной перспективе (3-5 лет), привлечение дополнительных инвестиций в экономику городского округа будет способствовать созданию новых рабочих мест, диверсификации структуры занятости, что создаст условия для:

- притока в экономику городского округа высококвалифицированных кадров;
- дополнительных поступлений доходов в бюджеты всех уровней;
- возможности более полного и своевременного финансирования проектов развития инфраструктуры, благоустройства общественных пространств и прочих составляющих современной качественной городской среды, включая эффекты оздоровления окружающей среды за счет реализации проектов экологической направленности и усиления общественного контроля деятельности источников вредного воздействия на окружающую среду.

Еще одним значимым эффектом от вовлечения активных горожан в управление развитием территории станет чувство сопричастности к настоящему и будущему города, что будет способствовать, как улучшению социального климата, так повышению эффективности различных форм общественного контроля деятельности органов местного самоуправления и экономических субъектов, действующих на территории муниципального образования.

Таким образом, ключевым критерием социальной эффективности механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования, на наш взгляд, является динамика количественных и качественных показателей, характеризующих изменение качества жизни соответствующей территории, в его материальном (уровень жизни) и нематериальном аспектах.

На основе всего изложенного в третьей главе диссертации могут быть сделаны следующие выводы.

Во-первых, проблемы разработки и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, могут быть разделены на внутренние и внешние.

К числу проблем внутреннего характера относятся ограничения ресурсной (прежде всего – финансовой) базы, а также проблемы организации процесса управления. Так, в качестве организационных проблем, на примере городского округа Тольятти Самарской области, следует отметить отсутствие заинтересованности значительной части руководителей структурных подразделений местной администрации к внедрению управленческих инноваций в области развития, таких как: вовлечение в процесс разработки стратегии и основанных на ней документов стратегического планирования общественных экспертов; повышение роли современных информационных технологий в процессах разработки (корректировки) и реализации документов планирования; формальное отношение к инструментам бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) и проектному методу. Их наличие, на наш взгляд, объясняется, прежде всего, особенностями профессионального мышления лиц, принимающих решение на муниципальном уровне, в основе которого находится линейный подход к выполняемым функциям, неприятие изменений, отсутствие организационных стимулов к расширению взаимодействия с городской общественностью.

Проблемы внешнего характера образуются состоянием факторов, на которые органы местного самоуправления не могут оказать прямого влияния

в силу отсутствия соответствующих полномочий. Это проблемы макроэкономического уровня, а также проблемы качества государственного регулирования в сферах, оказывающих влияние на экономику муниципального образования.

Во-вторых, с учетом выявленных в ходе исследования вышеназванных проблем управления развитием, возможность позитивных изменений в механизме реализации муниципальной стратегии мы связываем с необходимостью внедрения системного и проектного подходов к управлению развитием территории, что представляется возможным при условии наличия либо соответствующей политической воли у руководства города (но этот фактор имеет свойство потенциальной исчерпаемости вследствие сменяемости власти путем выборов), либо определенного набора стимулов организационных стимулов для всех категорий участников процесса управления социально-экономическим развитием муниципалитета, но в первую очередь – для должностных лиц органов местного самоуправления как ключевого элемента подсистемы субъекта управления.

В третьих, степень эффективности реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования определяется двумя группами факторов, первую из которых мы предлагаем именовать рамочными (статическими), а вторую – функциональными (динамическими).

К числу *рамочных (статических)* факторов могут быть отнесены: наличие основных документов стратегического планирования: муниципальной стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии; наличие муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих порядок стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием, наличие в органах местного самоуправления специалистов, обладающих знаниями и навыками в сфере управления развитием.

*Функциональные (динамические)* факторы связаны с полнотой и качеством реализации ресурсного потенциала муниципального образования в

целях развития. Воздействие на них со стороны субъекта управления городским развитием требует долгосрочного подхода и планомерной работы, как в части, относящейся к полномочиям органов местного самоуправления, так и со стороны иных заинтересованных сторон, включая бизнес и институты гражданского общества. При этом деятельность по привлечению необходимых ресурсов развития и действенному контролю их освоения предполагает:

во-первых, формирование муниципальной стратегии с привлечением, как профессиональных консультантов, так и экспертов из числа представителей городской общественности;

во-вторых, разработку документов долгосрочного бюджетного планирования (бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период) и финансового мониторинга (сводный финансовый баланс территории муниципального образования);

в-третьих, внедрения в деятельности органов местного самоуправления современных методов управления развитием (прежде всего, проектного метода и краудсорсинга), что, с учетом специфики организации деятельности местных администраций по линейно-функциональному принципу представляется возможным путем передачи функций организации общественного и научно-экспертного обеспечения управления развитием муниципального образования специализированной структуре (городскому стратегическому центру), функционирующему на базе городского университета или иной организации, специально создаваемой для этих целей.

Также мы считаем необходимым внедрение усовершенствованной организационно-функциональной модели управления социально-экономическим развитием муниципального образования, структура которой, наряду с уже предусмотренными стратегией развития городского округа Тольятти стратегическим советом и межведомственными проектными группами, предполагает наличие экспертного комитета и ежегодное проведение очной стратегической сессии как коммуникационной площадки,

обеспечивающей обратную связь жителей городского округа с представителями органов местной и региональной администраций (субъекта управления развитием). При этом жители муниципального образования выступают одновременно, и как участники процесса социально-экономического развития, и как потребители результатов этого процесса. Соответственно, участие активных представителей городского сообщества на всех стадиях цикла управления городским развитием будет способствовать повышению социальной эффективности, как муниципального управления, так и механизма управления социально-экономическим развитием городского округа в целом.

## Заключение

В результате проведенного исследования проблем применения системного подхода в деятельности по управлению социально-экономическим развитием муниципальных образований (на примере городского округа Тольятти Самарской области) нами был сформирован ряд нижеследующих выводов и предложений теоретического и практического характера.

Во-первых, рассматривая управление социально-экономическим развитием муниципального образования как процесс управляющего воздействия субъекта муниципального управления на систему городского хозяйства и иные элементы жизнедеятельности территории, мы полагаем, что ключевой целью указанной деятельности является осуществление позитивных изменений качества жизни населения муниципального образования.

Во-вторых, законодательная база управления развитием на всех уровнях публичной власти оценивается нами как преимущественно сформированная. Однако в законах и иных нормативных правовых актах федерального уровня не предусмотрено регулирование механизма объединения ресурсов развития и координации совместной деятельности муниципальных образований в рамках межмуниципального сотрудничества, что представляет собой ограничение повышения эффективности развития, как городских агломераций, так и иных территорий.

В третьих, с учетом подразделения методов управления, применяемых в практике муниципального управления, на общие и специальные, мы склонны полагать, что эффективность применения специальных методов управления (программно-целевого, социального и муниципально-частного партнерства, межмуниципального сотрудничества), как методов, опосредующих взаимодействие органов местного самоуправления с другими участниками процесса управления развитием муниципального образования, в существенной степени определяется уровнем внедрения в практику

муниципального управления общих методов менеджмента, в том числе проектного метода, процессного управления, краудсорсинга, и др.

Во-четвертых, с учетом выявленного в результате проведенного анализа ситуации развития городского округа Тольятти недостаточного влияния проектов, как реализуемых, так и уже реализованных в сфере материального производства, инновационной деятельности и создания инфраструктуры промышленности и предпринимательства, на изменение тенденции миграционного оттока из города экономически активного населения, в качестве первоочередной задачи органов местного самоуправления и городского сообщества в области управления социально-экономическим развитием представляется необходимым создание комплекса условий для опережающей реализации проектов развития городской среды и других аспектов нематериальной составляющей качества жизни в городе.

Во-пятых, в результате внедрения результатов проведенных научно-исследовательских работ, проведенных по заказу администрации городского округа Тольятти, созданы содержательная (стратегия) и организационная (система управления) основы управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти. Однако отсутствие стратегического центра, как специализированной структуры, организующей процесс функционирования механизма управления городским развитием на основе проектного подхода, не позволяет реализовать в полной мере имеющиеся человеческие, финансовые, градостроительные и иные ресурсы развития. В то же время, с учетом преобладания внутри существующей системы местных администраций линейно-функционального принципа, проектная деятельность, на наш взгляд, требует организационного обособления в специализированной структуре, не находящейся в прямом подчинении местной администрации.

В-шестых, мы полагаем, что оценка эффективности управления социально-экономическим развитием должна быть усовершенствована с учетом необходимости ее дифференциации по трем основным аспектам



развития: функционирования системы управления; развития материальных аспектов жизнедеятельности (уровня жизни) населения; развития нематериальных аспектов качества жизни.

Во-седьмых, проблемы разработки и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, могут быть разделены на внутренние и внешние.

При этом к числу проблем внутреннего характера мы склонны отнести, прежде всего, проблемы организации процесса управления, которые влекут за собой ограничение возможностей мобилизации располагаемых ресурсов развития. Причина этих проблем, по нашему мнению, коренится в особенностях профессионального мышления лиц, принимающих решение на муниципальном уровне, в основе которого находится линейный подход к выполняемым функциям, неприятие изменений, отсутствие организационных стимулов к расширению взаимодействия с городской общественностью.

Проблемы внешнего характера образуются состоянием факторов, на которые органы местного самоуправления не могут оказать прямого влияния в силу отсутствия соответствующих полномочий. Это проблемы макроэкономического уровня, а также проблемы качества государственного регулирования в сферах, оказывающих влияние на экономику муниципального образования.

Во-восьмых, возможность позитивных изменений в механизме реализации муниципальной стратегии мы связываем с необходимостью внедрения методов краудсорсинга, проектного и процессного управления развитием территории. Это представляется возможным при условии наличия соответствующей политической воли руководства муниципального образования. Однако данный фактор не имеет свойства универсальности и не обеспечивает преемственность механизма управления развитием в ходе, обусловленной требованиями законодательства ротации лиц, принимающих решения на местном уровне. В связи с этим, представляется целесообразным закрепление на уровне нормативного акта, определяющего порядок оценки

эффективности глав муниципальных образований (местных администраций), критериев оценки, выполняющих роль стимулов к внедрению организационных инноваций в управлении развитием муниципального образования. В качестве таких критериев могут выступать, например: наличие специализированной структуры в сфере управления развитием (не являющейся муниципальным учреждением); степень участия жителей муниципального образования в разработке (корректировке) местной стратегии, и др.

В-девятых, степень эффективности реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования определяется двумя группами факторов, первую из которых мы предлагаем именовать рамочными (статическими), а вторую – функциональными (динамическими).

К числу рамочных (статических) факторов могут быть отнесены: наличие основных документов стратегического планирования: муниципальной стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии; наличие муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих порядок стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием, наличие в органах местного самоуправления специалистов, обладающих знаниями и навыками в сфере управления развитием.

Функциональные (динамические) факторы связаны с полнотой и качеством реализации ресурсного потенциала муниципального образования в целях развития. Воздействие на них со стороны субъекта управления городским развитием требует долгосрочного подхода и планомерной работы, как в части, относящейся к полномочиям органов местного самоуправления, так и со стороны иных заинтересованных сторон, включая бизнес и институты гражданского общества. При этом деятельность по привлечению необходимых ресурсов развития и действенному контролю их освоения предполагает: формирование муниципальной стратегии с привлечением, как профессиональных консультантов, так и экспертов из числа представителей

городской общественности; разработку документов долгосрочного бюджетного планирования (бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период) и финансового мониторинга (сводный финансовый баланс территории муниципального образования); внедрение в деятельности органов местного самоуправления современных методов управления развитием (прежде всего, проектного метода и краудсорсинга), что, с учетом специфики организации деятельности местных администраций по линейно-функциональному принципу представляется возможным путем передачи функций организации общественного и научно-экспертного обеспечения управления развитием муниципального образования специализированной структуре (городскому стратегическому центру), функционирующему на базе городского университета или иной организации, специально создаваемой для этих целей.

Также мы считаем необходимым внедрение усовершенствованной организационно-функциональной модели управления социально-экономическим развитием муниципального образования, структура которой, наряду с уже предусмотренными стратегией развития городского округа Тольятти стратегическим советом и межведомственными проектными группами, предполагает наличие экспертного комитета и ежегодное проведение очной стратегической сессии как коммуникационной площадки, обеспечивающей обратную связь жителей городского округа с представителями органов местной и региональной администраций (субъекта управления развитием). При этом жители муниципального образования выступают одновременно, и как участники процесса социально-экономического развития, и как потребители результатов этого процесса. Соответственно, участие активных представителей городского сообщества на всех стадиях цикла управления городским развитием будет способствовать повышению социальной эффективности, как муниципального управления, так и механизма управления социально-экономическим развитием городского округа в целом.

## Список используемых источников

1. Аверкиева Е.С. Теоретико-методологические аспекты исследования общественного благосостояния // JER. 2014. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-metodologicheskie-aspekty-issledovaniya-obschestvennogo-blagosostoyaniya> (дата обращения: 29.11.2022).
2. Алиева, С. В. Краудсорсинг и краудфандинг как технологии партисипативного управления муниципальным образованием / С. В. Алиева, Е. А. Агеева // Вестник экспертного совета. – 2020. – № 4(23). – С. 3-7.
3. Аналитическое агентство «Автостат»: официальный сайт в сети Интернет [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.autostat.ru/news/52481> (дата обращения: 18.04.2023).
4. Безменов, Д. А. Юридическая оценка функционирования органов государственного и муниципального управления в Российской Федерации / Д. А. Безменов // Конституционные ценности и ценность Конституции: Материалы круглого стола с международным участием, проводимого в рамках XV Фестиваля науки города Москвы, Москва, 09 октября 2020 года. – Москва: Издательство "Саратовский источник", 2020. – С. 149-154.
5. Большакова Ю. А. Формирование системы стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных районов / Ю. А. Большакова // Kant. – 2019. – № 3(32). – С. 256-261.
6. Большая российская энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bigenc.ru/law/text/4244993> (Дата обращения: 02.12.2022).
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федер. Закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ [принят Гос.Думой 17.07.1998] // Российская газета, № 153-154, 12.08.1998.
8. Веснин В.Р., Кафидов В.В. Стратегическое управление: учебное пособие. – СПб: Питер, 2009. – 256 с.
9. Вибе, А. И. Организация проектного подхода в органах местного самоуправления: сценарный подход к определению результатов / А. И. Вибе,

А. А. Кузьминчук. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2019. — № 48 (286). — С. 346-348. — URL: <https://moluch.ru/archive/286/64648/> (дата обращения: 30.11.2022).

10. Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. М., 2001.

11. Головащенко М.О. Государственные услуги и функции. В чем отличия? // Евразийский Союз Ученых. 2015. №4-9 (13). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-uslugi-i-funktsii-v-chem-otlichiya> (дата обращения: 29.11.2022).

12. Гончарова, А. М. Понятие социального развития / А. М. Гончарова, С. Н. Соловьева // Проблемы развития современного общества : сборник научных статей 4-й Всероссийской научно-практической конференции, Курск, 24–25 января 2019 года / Юго-Западный государственный университет. – Курск: Юго-Западный государственный университет, 2019. – С. 41-42.

13. ГОСТ Р 52614.4-2016/ИСО 18091:2014. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Руководящие указания по применению ИСО 9001 в органах местного самоуправления (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 30.11.2016 N 1863-ст).

14. Гоцко Т.В. Бенчмаркинг. Рекомендации для муниципальной власти // Бюджет. – 2019. - № 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bujet.ru/article/370126.php> (Дата обращения: 30.11.2022).

15. Демографический энциклопедический словарь / Гл. ред. Валентей Д. И. — Москва: Советская энциклопедия, 1985. — 608 с.

16. Друкер П. Новые реальности в правительстве и политике, в экономике и бизнесе, в обществе и мировоззрении. М., 1994.

17. Дмитриев А.В. Методики внедрения проектного подхода в управление социальным развитием российских регионов // Вестник Евразийской науки. 2013. С. 25.

18. Дышловой И.Н., Ибрагимов Э.Э., Семенова Л.В., Солнцева О.Г. Проектный и процессный подходы к реализации программ развития региона // Современные проблемы сервиса и туризма. 2020. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proektnyy-i-protsessnyy-podhody-k-realizatsii-programm-razvitiya-regiona> (дата обращения: 18.11.2022).
19. Индекс качества городской среды (интернет-портал). – Режим доступа: <https://индекс-городов.рф/#/cities/7755> (дата обращения: 18.04.2023).
20. Итоговые материалы о социально-экономическом развитии городского округа Тольятти за 2021 год // Официальный портал администрации городского округа Тольятти в сети Интернет [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://tgl.ru/structure/department/predvaritelnye-itogi> (дата обращения: 18.04.2023).
21. Копытова Е.Д. Современные методы в управлении развитием территорий: анализ российского опыта // Вопросы территориального развития. – 2018. – Вып. 2(42), С. 1-16.
22. Краткий экономический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ekslovar.ru/r/razvitie-ekonomicheskoe> (дата обращения: 07.12.2022).
23. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации Учебник. - М.: Юристъ, 2002. - 559 с.
24. Мартынов С.Н. Экономика. Учебно-методический комплекс для дистанционного обучения / С.Н. Мартынов – Новосибирск. 2001.
25. Мартынова И. О показателях благосостояния // Мировое и национальное хозяйство. – 2011. - № 1(16). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://miresc.mgimo.ru/2011/2011-01/o-pokazatelyah-blagosostoyaniya> (Дата обращения: 29.11.2022).
26. Машкин, В. Управление инвестициями в реальный сектор экономики [Текст] / В. Машкин // ЭиЖ-Сибирь, 1999. - № 10-11 – С. 9-11.
27. Медведева Л.С. Муниципальная экономика: терминологический анализ // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2022. – № 6-1. –

С. 122-128. URL: <https://vaael.ru/ru/article/view?id=2255> (дата обращения: 14.11.2022).

28. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утв. Минэкономки РФ, Минфином РФ, Госстроем РФ 21.06.1999 № ВК 477. – М.: Издательство «Экономика», 2000.

29. Нюхня И.В. Система социально-экономических показателей оценки уровня общественного благосостояния // Социально-экономические явления и процессы. 2012. №12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-sotsialno-ekonomicheskikh-pokazateley-otsenki-urovnya-obshchestvennogo-blagosostoyaniya> (дата обращения: 29.11.2022).

30. Об итоговом отчете мэрии о реализации Программы комплексного социально-экономического развития городского округа Тольятти на 2010-2014 годы, утвержденной решением Думы городского округа Тольятти от 19 мая 2010 года № 293 // официальный сайт Думы городского округа Тольятти. – Режим доступа: [https://dumatlt.ru/deytelnost/rs/rs\\_vi\\_2015.php](https://dumatlt.ru/deytelnost/rs/rs_vi_2015.php) (дата обращения: 18.04.2023).

31. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Принят Гос. Думой 16.09.2003] // Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

32. Об оптимизации правового регулирования отношений в сфере стратегического планирования в городском округе Тольятти: решение Думы городского округа Тольятти от 10.12.2014 № 545 // Городские ведомости, № 176(1774), 23.12.2014.

33. Об организации работы в Минэкономразвития России по расчету показателя «Уровень развития сферы государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации» за 2020 и последующие годы: приказ Минэкономразвития России от 19.12.2019 № 816 // Информационно-правовая система «Консультант плюс».

34. Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: Федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ [принят Гос.Думой 04.07.2014] // Российская газета, № 163, 23.07.2014.

35. Об утверждении бюджетного прогноза Самарской области на долгосрочный период до 2034 года: постановление правительства Самарской области от 30.12.2022 № 1283 // Волжская коммуна, № 2(31423), 11.01.2023.

36. Об утверждении Комплексного инвестиционного плана модернизации городского округа Тольятти на 2010-2020 годы: постановление Правительства Самарской области от 21.04.2010 № 160 // Волжская коммуна, № 142(27089), 23.04.2010.

37. Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды: распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.03.2019 № 510-р // официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26.03.2019.

38. Об утверждении Порядка принятия решений о разработке, формирования и реализации, оценки эффективности муниципальных программ городского округа Тольятти: постановление мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 12.08.2013 № 2546-п/1 // Городские ведомости, № 62(1561), 20.08.2013.

39. Об утверждении Порядка разработки прогноза социально-экономического развития городского округа Тольятти на очередной финансовый год и на плановый период: постановление мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 24.08.2015 № 2742-п/1 // Городские ведомости, № 61(1839), 28.08.2015.

40. Об утверждении Порядка разработки и утверждения бюджетного прогноза городского округа Тольятти на долгосрочный период: постановление мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 03.12.2015 № 3913-п/1 // Городские ведомости, № 90(1868), 08.12.2015.

41. Об утверждении Регламента администрирования процесса управления социально-экономическим развитием городского округа



Тольятти: постановление мэрии городского округа Тольятти от 07.02.2014 № 376-п/1 // Городские ведомости, № 13(1611), 14.02.2014.

42. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. Закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ [принят Гос. Думой 01.07.2015] // Российская газета, N 156, 17.07.2015.

43. О Программе комплексного социально-экономического развития городского округа Тольятти на 2010 - 2014 годы: решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 19.05.2010 № 293 // "Городские ведомости", № 70(1132), 29.06.2010.

44. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 // официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.05.2018.

45. О Положении о системе управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти: решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 10.12.2014 № 546 // Городские ведомости, № 176(1774), 23.12.2014.

46. О Порядке разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти: решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 11.12.2018 № 90 // Городские ведомости, № 98(2161), 25.12.2018.

47. Отчет о научно-исследовательской работе «Создание системы управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти» (реферат). – М.: Институт экономики города. – 2011, 17 с.

48. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федер. Закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ [принят Гос. Думой 20.06.2014] // Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378.

49. О стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года: решение Думы городского округа Тольятти от 25.01.2019 № 131 // Городские ведомости, № 11(2173), 15.02.2019.

50. Петровичева Е.М. Земское законодательство и социальная практика земского самоуправления в позднеимперской России. URL: [https://www.rcoit.ru/lib/history/rural\\_urban\\_reforms/17943](https://www.rcoit.ru/lib/history/rural_urban_reforms/17943). (дата обращения: 07.12.2022).

51. Талалушкина Ю.Н. Социально-экономический подход к изучению качества жизни населения региона // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. -2015. - № 4 (44) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://eee-region.ru/number-jour/2015-44/> (Дата обращения: 29.11.2022).

52. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федер. Закон от 30.12.2001 № 179-ФЗ [Принят Гос.Думой 21.12.2001] // Парламентская газета, № 2-5, 05.01.2002.

53. Тугушева Д.В. Сущность и содержание государственного управления и администрирования в экономике и социальной сфере // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2009. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-i-soderzhanie-gosudarstvennogo-upravleniya-i-administrirovaniya-v-ekonomike-i-sotsialnoy-sfere> (дата обращения: 25.11.2022).

54. Шимшилов С.А. Социальное развитие: структура, сущность, содержание // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика. 2004. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnoe-razvitie-struktura-suschnost-soderzhanie> (дата обращения: 14.11.2022).]

55. Шумпетер Й.А. Теория экономического развития. – М.: Эксмо. – 2007. – 664 с.

56. Чупина И. П. Формирование конкурентной среды на продовольственном рынке // Аграрный вестник Урала. 2012. № 11-2 (106). С. 70–72.

57. Чурилов, А. А. Понятие, роль и актуальность проектного управления в России / А. А. Чурилов. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2013. — № 3 (50). — С. 299-301. — URL: <https://moluch.ru/archive/50/6423/> (дата обращения: 30.11.2022).
58. Фетисова А.В. Теоретические основы стратегического управления // Аграрное образование и наука. -2017. - № 3.
59. Финансовый баланс территории и его использование / Под ред. д-ра экон. наук, проф. Н.Г. Сычева и д-ра экон. наук, проф. К.И. Таксира. — М.: Финансы и статистика, 2014. — 336 с.
60. Guidance on PPP Contractual Provisions/ - 2019, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
61. Harrington H. Business process improvement. The breakthrough strategy for total quality, productivity and competitiveness. NY: McGraw-Hill, 2002. 274 p.
62. Innovation Strategy Helsinki Metropolitan Area. Culminatum Ltd Helsinki Region Centre of Expertise, 2009. URL: [www.culminatum.fi](http://www.culminatum.fi).
63. Levy J.M. Contemporary Urban Planning. Routledge, 2016., 476 p.
64. Mucka M.A. Process mapping and feasibility of its practical implementation within the public administration in Slovak Republic // Journal of Interdisciplinary Research. 2014. Vol. 4. Pp. 26-29.

**ПРИЛОЖЕНИЕ А**  
**Участие городского округа Тольятти в реализации национальных проектов**

Таблица А.1 - Участие городского округа Тольятти в реализации национальных проектов

Приоритетные направления стратегии	Национальные проекты	Федеральные проекты, реализуемые в Самарской области	Федеральные проекты, реализуемые посредством муниципальной составляющей в городском округе Тольятти
	Демография	1 Финансовая поддержка семей при рождении детей. 2 Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет. 3 Старшее поколение. 4 Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек. 5 Спорт – норма жизни.	1 Финансовая поддержка семей при рождении детей. 2 Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет. 3 Старшее поколение. 4 Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек. 5 Спорт - норма жизни.

Продолжение Приложения А

Продолжение таблицы А.1.

Приоритетные направления Стратегии	Национальные проекты	Федеральные проекты, реализуемые в Самарской области	Федеральные проекты, реализуемые посредством муниципальной составляющей в городском округе Тольятти
1 Человеческий потенциал	Здравоохранение	<p>1 Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами.</p> <p>2 Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи.</p> <p>3 Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи.</p> <p>4 Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ).</p> <p>5 Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями.</p> <p>6 Борьба с онкологическими заболеваниями.</p> <p>7 Развитие экспорта медицинских услуг.</p> <p>8 Завершение формирования сети национальных медицинских исследовательских центров, внедрение медицинских технологий, включение в систему ранней диагностики и дистанционный мониторинг состояния здоровья пациентов, внедрение клинических рекомендаций и протоколов лечения.</p> <p>9 Развитие системы оказания первичной медицинской скорой помощи.</p>	<p>1 Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами</p> <p>2 Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи.</p>

Продолжение Приложения А

Продолжение таблицы А.1.

Приоритетные направления Стратегии	Национальные проекты	Федеральные проекты, реализуемые в Самарской области	Федеральные проекты, реализуемые посредством муниципальной составляющей в городском округе Тольятти
2 Городское сообщество и идентичность	Культура	1 Создание условий для реализации творческого потенциала нации («Творческие люди»). 2 Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда»). 3 Цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры («Цифровая культура»).	1 Создание условий для реализации творческого потенциала нации («Творческие люди»). 2 Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда»).
3 Возможности для каждого	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной инициативы	1 Популяризация предпринимательства. 2 Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию. 3 Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства. 4 Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности 5 Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации.	1 Популяризация предпринимательства. 2. Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию. 3. Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства. 4. Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности.

Продолжение приложения А

Продолжение таблицы А.1

Приоритетные направления Стратегии	Национальные проекты	Федеральные проекты, реализуемые в Самарской области	Федеральные проекты, реализуемые посредством муниципальной составляющей в городском округе Тольятти
	Международная кооперация и экспорт	1 Системные меры развития международной кооперации и экспорта. 2 Промышленный экспорт. 3 Экспорт продукции АПК. 4 Экспорт услуг.	Системные меры развития международной кооперации и экспорта
	Производительность труда и поддержка занятости	1 Системные меры по повышению производительности труда 2 Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда 3 Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях	Системные меры по повышению производительности труда
4 Город больших проектов	Цифровая экономика	1 Информационная безопасность 2 Кадры для цифровой экономики 3 Информационная структура 4 Цифровые технологии 5 Цифровое государственное управление	-

Продолжение Приложения А

Продолжение таблицы А.1

Приоритетные направления Стратегии	Национальные проекты	Федеральные проекты, реализуемые в Самарской области	Федеральные проекты, реализуемые посредством муниципальной составляющей в городском округе Тольятти
5 Экогород	Экология	1 Оздоровление Волги. 2 Чистая страна. 3 Комплексная система обращения с твердыми отходами. 4 Чистая вода. 5 Сохранение уникальных водных объектов. 6 Сохранение лесов.	1 Оздоровление Волги. 2 Чистая страна.
6 Город жизни	Жилье и городская среда	1 Жилье. 2 Формирование комфортной городской среды. 3 Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда.	1 Жилье. 2 Формирование комфортной городской среды.
7 Тольятти мобильный	Безопасные и качественные автомобильные дороги	1 Безопасность дорожного движения 2 Общесистемные меры развития дорожного хозяйства 3 Дорожная сеть	1 Безопасность дорожного движения. 2 Общесистемные меры развития дорожного хозяйства. 3 Дорожная сеть.